

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
POLICE MUNICIPALE

ET LA
Salubrité Publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 28 Mai 1900, à 10 heures

PAR

PAUL RÉMOND

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. CHÉNON, } *Professeurs.*
 { SAUZET, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA
POLICE MUNICIPALE

ET LA

Salubrité Publique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 28 Mai 1900, à 10 heures

PAR

PAUL RÉMOND

Président : M. PILLET.

Suffragants : { MM. CHÉNON, } *Professeurs.*
SAUZET, }



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

INTRODUCTION

Dans la séance du Sénat du 2 février 1897, M. Cornil a ainsi présenté le rôle de la loi sur la protection de la santé publique, dont il était rapporteur.

Ce « sera la codification des mesures propres à sauvegarder les citoyens contre les causes de maladie et de mort tenant surtout aux affections transmissibles et épidémiques. »

D'après le commencement de la phrase, il semblerait que l'on eût songé à apporter dans notre législation sanitaire une plus grande unité ; mais les mots qui la terminent prouvent au contraire qu'on n'était pas disposé à établir un système d'ensemble, et que l'on s'en tenait plutôt à cette partie spéciale des affections transmissibles et épidémiques.

On essayait donc encore de recourir au procédé

par lequel, en s'efforçant de remédier au plus pressé, on avait précédemment introduit le mélange dans les prescriptions sanitaires.

Mais il semble que la tendance de notre époque pour une nouvelle conception générale de l'hygiène publique soit tellement prononcée que l'on ait eu de la peine à adopter de simples innovations de détail.

Aucune sérieuse contestation en effet ne s'est élevée contre l'urgence de prendre des mesures efficaces pour éviter la propagation des maladies et la nécessité de recourir à certains usages consacrés déjà par les législations étrangères.

On fit au contraire une difficulté du respect de certains principes essentiels de notre droit que l'on pressentait sérieusement menacés et dans l'abandon desquels on eût craint de glisser presque insensiblement par l'effet d'une loi sans portée générale, mais, en elle-même, révélatrice d'un nouvel esprit.

Aussi bien, ce rappel sévère au principe trouvait-il son explication dans des tentatives d'une réglementation d'un caractère tout nouveau.

Certains l'avaient appuyée sur cette base que la société doit à tous la santé comme la sécurité ; d'autres, qu'elle a tout intérêt de l'exiger, car en perdant un de ses membres, elle est privée d'un capital. A l'aide de ces deux considérations, on arrivait au même but : garantir toute personne

contre la contagion des maladies. Etait-ce à dire pour cela que tout détenteur d'un germe morbide transmissible doit en rendre compte à la société pour lui permettre d'en user avec lui selon les recommandations de la science ? Cette solution semble avoir été regardée d'une logique trop rigoureuse.

Sans aller aussi loin, les réformateurs ont cependant émis des opinions contre lesquelles on a pu élever toute l'autorité des principes traditionnels.

Le texte primitif et fondamental concernant la police sanitaire se trouve dans la loi du 14 décembre 1789, dont l'art. 50 est ainsi conçu : « Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont..... de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté et de la salubrité. »

Il résulte de là qu'en principe la police sanitaire est une fonction de l'autorité municipale. Cette conception a été fortement entamée par de nombreuses lois postérieures ; mais le principe en étant demeuré, les hygiénistes lui ont opposé de sévères critiques.

S'ils avaient parlé au nom de l'histoire, ils auraient eu certainement tort de reprocher au législateur de la Constituante de juger avec ses connaissances assez étroites sur l'hygiène scientifique,

INTRODUCTION

qu'avant tout la santé représente un fait d'ordre suffisamment intime pour n'en commettre le soin qu'à des pouvoirs informés et prudents, tels que les corps municipaux. Aussi bien est-ce en raison des nécessités nouvelles que le système primitif a été reconnu insuffisant.

Nous ne saurions mesurer toute l'importance de ces nécessités, mais nous croyons pouvoir, non sans utilité, montrer la manière dont a été compris jusqu'alors et expliqué le rôle sanitaire de la police municipale. Peut-être en le voyant rempli dans des circonstances réelles et précises apercevra-t-on quelque part une opportunité ?

CHAPITRE PREMIER

IDÉE GÉNÉRALE SUR LE RÔLE DE LA POLICE MUNICIPALE EN MATIÈRE DE SALUBRITÉ

Pour juger du rôle qui peut être attribué en matière d'hygiène publique à l'autorité municipale, il importe en premier lieu de prendre connaissance du caractère essentiel de cette institution.

Le mot même, ainsi d'ailleurs qu'il résulte de son rapprochement dans les textes avec celui d'autorité supérieure, indique qu'il contient un démembrement de la puissance publique.

En effet, le maire est non seulement un agent de la puissance publique, mais le chef de l'association communale. Cette distinction, établie par l'Assemblée constituante, s'est transmise dans toutes nos lois.

Elle est ainsi conçue : « Le maire est tantôt placé sous l'*autorité*, tantôt sous la *surveillance de l'administration supérieure*. » C'est-à-dire que le maire agit d'un côté directement sous les ordres du préfet, de l'autre personnellement comme organe des intérêts communaux et dans la limite où cela profite à la puissance publique. Et c'est à ce dernier titre qu'il est chargé d'« assurer le bon ordre, la santé et la salubrité publiques. »

Si cette séparation paraît facile à opérer en imagination, elle ne saurait l'être autant en pratique ; car l'organe faisant partie du corps entier, lui est relié par le même système que le simple agent : la révocation *ad nutum*. L'arrêté qui révoque un maire ne dit pas en quelle qualité il y procède ; il ne distingue pas, car il constitue un acte d'administration, et pour cette raison les motifs qu'il contiendrait ne sauraient être discutés devant la juridiction contentieuse (1).

Toutefois l'importance de la distinction se révèle dans l'exercice même des fonctions.

Dans un cas, le préfet a sur le maire tous les pouvoirs d'un supérieur hiérarchique. Il n'a aucun compte à tenir des intentions de son supérieur. Il peut réformer ses actes et la loi lui donne expressément le droit d'agir de lui-même ou par voie de

(1) C. d'État, 16 janvier 1880, D. P. 82, 3, 42.

délégation à la place du maire. Rien ne serait plus étrange qu'un agent de la puissance publique faisant obstacle à la réalisation de ses volontés.

Dans l'autre cas, les pouvoirs de l'administration sur les actes de l'autorité municipale sont limités juste assez pour respecter le principe de son indépendance ; la première ne pouvant être désarmée contre les dangereux abus de la seconde. Si le préfet peut annuler les arrêtés municipaux ou en suspendre l'exécution, il lui est interdit de les modifier ou de les remplacer en cas d'annulation. Jusqu'en 1884, on ne lui accordait pas le droit de prendre un arrêté de police à la place du maire, véritable chef de l'association communale. Mais on fit remarquer alors que, si l'administration doit être protégée contre les excès de l'autorité municipale résultant d'une action intempestive, elle a aussi à se défendre contre les dangers auxquels exposerait son inaction et il a été admis (art. 99, loi du 5 avril 1884) qu'en cas de refus du maire de prendre un arrêté sur une question indiquée par le préfet, celui-ci y pourvoirait de lui-même. D'ailleurs la nécessité de la mise en demeure assure dans la limite du possible l'indépendance de l'autorité municipale.

Si l'on rencontre une telle méfiance à son endroit, c'est donc qu'on ne la considère pas comme le meilleur juge des intérêts communaux mêmes.

Et si cependant on lui reconnaît une certaine souveraineté autonome, c'est en raison d'un droit certain de la commune à décider spontanément sur une catégorie de résolutions la touchant directement et restant en dehors du domaine exclusif de la puissance publique proprement dite.

Il est à remarquer que cette opinion suppose dans le droit public ce principe essentiel : l'autorité centrale n'est pas seule chargée de l'ordre public; il appartient au groupement local d'en décider à son gré sur certains points, et cela, parce que certaines affaires touchent à la coopération journalière des membres d'une commune.

M. de Marcère, rapporteur au Sénat de la loi sur l'organisation municipale, était d'un avis opposé. Se fondant sur ce fait, entre autres, que nombre d'étrangers, voyageurs par exemple, vont séjourner en une commune, il affirmait que celle-ci ne jouit pas d'une réelle individualité, d'un isolement effectif. L'autorité centrale chargée de la protection de ces étrangers est intéressée par là à toute la vie communale.

Cette thèse a rencontré quelques critiques ; mais elle avait d'autant plus chance de l'emporter que l'on adhère plus volontiers de nos jours au principe confiant à l'autorité centrale tout l'ordre public.

Cette tendance, encore contrariée par les lois, se manifeste de la façon suivante. « Vous prétendez,

dit-on, que toute matière d'intérêt purement communal est en dehors de la puissance publique proprement dite. Nous le croyons comme vous. Mais nous allons vous faire voir que ces matières se réduisent à rien ». On s'efforce alors de montrer que l'État est chargé de la sûreté de chacun et commande à tous ; ce qui est d'ailleurs beaucoup moins difficile à faire que de découvrir le fonctionnement de la vie dans une cellule microscopique comme la commune.

Toutefois il y a dans les règles de la salubrité des raisons particulières d'étendre le domaine de l'autorité centrale. Elles se ramènent toutes à ce fait primordial que la santé du corps humain ne présente aucune différence suivant les lieux.

Comment les pouvoirs publics eux-mêmes, s'ils ont la conviction que telle mesure préserve de la maladie et de la mort un certain nombre d'individus, toléreraient ils de la laisser en complète négligence par la fantaisie d'un groupe de gens dont les préoccupations sont d'une étroitesse incompréhensible.

Il n'est pas besoin là d'édifier une théorie sociale. Le sentiment de la conscience publique suffit pour commander dans sa générosité de s'opposer à ce spectacle triste et immoral d'hommes détruisant leur santé.

Cet état d'âme est très noble, mais il a l'incon-

vénient de ne pas connaître de bornes. Combien sont rares les circonstances de la vie où l'on n'expose pas un peu sciemment sa santé. Il faudrait donc pour bien faire se laisser entraîner à des précautions très minutieuses. Or l'excès de vigilance ne peut-il être dangereux à son tour, et, pour la société comme pour les individus, occasionner un appauvrissement général des forces.

La Fontaine raconte qu'un père ayant consulté

- Sur le sort de sa géniture
- Les diseurs de bonne aventure •

se crut obligé d'éloigner son fils des lions et de la chasse et que ce dernier, de rage, frappant un lion sur une tapisserie, se perça d'un clou; et

- cette chère tête
- Pour qui l'art d'Esculape en vain fit ce qu'il put
- Dut sa perte à ces soins qu'on prit pour son salut. •

Fort heureusement les citoyens ne sont pas vis-à-vis de la puissance publique dans la situation d'un fils vis-à-vis de son père. Ils ont des droits individuels. Et ceux-ci paraissent compter pour des garanties respectables même au sentiment public d'humanité, puisque les réformateurs demandent un sérieux effort pour rendre nos lois un peu plus humaines.

La défense des droits individuels surprend peut-être en ce qu'elle présente une situation exceptionnelle.

Les libertés individuelles sont en règle générale consacrées par les textes constitutionnels, et, comme les constitutions, n'ont pas de sanction. Cependant il est arrivé au législateur d'en mentionner certaines dans ses dispositions comme la propriété individuelle à l'art 544 du Code civil. Elles sont ainsi devenues légales quoique accidentellement. Mais cela a suffi pour permettre aux tribunaux chargés de vérifier la légalité des règlements municipaux de contrôler aussi leur conformité avec ces principes que l'on dit former la base de notre législation, alors qu'elle peut s'en écarter sans scrupules. Aussi bien la jurisprudence n'a pas sanctionné d'une manière uniforme ces principes un peu vagues ou trop étendus. Et pour concilier les pouvoirs personnels du maire, l'autorité imprécise des droits individuels et les nécessités de l'ordre public elle a établi cette distinction : Le maire peut violer les libertés publiques dans une certaine limite, à la condition que ce soit bien dans le but en vue duquel la loi a institué ses pouvoirs. Mais s'il les violait sans nécessité, quoiqu'elles n'aient pas absolument force de loi, il aurait commis une faute, désignée sous le nom de détournement de pouvoirs.

Dans ces limites, le maire est donc véritablement une sorte de législateur. Et c'est sans doute par application de cette maxime de droit public,

qu'un législateur doit être délégué par ses administrés que les fonctions de maire sont devenues un mandat électif. Pourtant il semble qu'on n'ait pas eu complètement la pensée de rendre plus autonome l'administration communale. Car aussitôt la réforme décidée, on s'en est emparé pour accabler de leur ignorance les maires élus par le procédé du suffrage universel. L'article 99 de la loi de 1884 a été qualifié par M. Goblet « la rançon de l'élection du maire. Si c'est, disait-il, parce que les maires sont désormais élus dans toutes les communes que le pouvoir municipal doit être diminué, la rançon serait vraiment trop chère et j'en serais à regretter pour ma part la modeste conquête dont j'ai contribué à augmenter nos franchises municipales ». Et sans doute, on peut dire que l'innovation était utile, mais ce qui l'a rendue nécessaire aux yeux du législateur, qui s'en était passé jusqu'alors, c'est vraiment le fait signalé par M. Goblet.

D'ailleurs la prévention à l'égard du pouvoir municipal, depuis qu'il a reçu son complément logique, s'est encore manifestée par la réglementation administrative ou légale d'un certain nombre de questions parmi lesquelles la salubrité prend une place importante. Et cette réglementation paraît être plus détaillée et plus absolue encore que celles des législations étrangères.

Nous nous proposons de rechercher quels services on a demandés à l'autorité municipale et ceux qu'elle rend incontestablement mieux qu'aucune autre.

CHAPITRE II

CARACTÈRES GÉNÉRAUX DES RÈGLEMENTS DE L'AUTORITÉ MUNICIPALE

Le mot police, d'après son étymologie grecque, signifierait administration d'une ville. Mais ce sens général, comme cela arrive au mot magistrat, tend à disparaître pour être remplacé par une conception plus spécialisée.

Ne doit-on pas cependant remonter au sens primitif pour comprendre la signification vraie de « police municipale ». En effet, c'est autre chose que la surveillance administrative concernant les troubles de l'ordre public, et c'est presque entièrement la réglementation d'une série de questions locales par l'autorité municipale elle-même.

Le Législateur de 1789, qui était pourtant désireux d'unifier dans la plus large mesure l'autorité publique, défendit aux corps municipaux d'édicter des « règlements », mais les autorisa dans la même loi à prendre certaines décisions qualifiées de délibérations.

« Aucun tribunal de police municipale, ni aucun corps municipal ne pourra faire de règlements. Le corps municipal, néanmoins, pourra sous le nom et l'intitulé de délibérations, et sauf la réformation, s'il y a lieu, par l'administration du département, sur l'avis de celle du district, faire des arrêtés sur les objets qui varient :

1° Lorsqu'il s'agira d'ordonner les précautions locales sur les objets confiés à sa vigilance et à son autorité par les art. 3 et 4 au titre VI du décret du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire ;

2° De publier de nouveau les lois et règlements de police ou de rappeler les citoyens à leurs observations » (art. 46 décret des 19-22 juillet 1791).

Depuis, grâce aux lois décentralisatrices, comme celle du 18 juillet 1837, le mot de règlement a été peu à peu remis en vigueur par la jurisprudence comme étant le terme exact pour désigner la chose, c'est-à-dire, une mesure d'ordre public prescrite par l'autorité municipale.

On dit règlement de « police », et cela confirme le sens de chaque mot : la mesure d'intérêt général et le pouvoir d'en décider.

Ces considérations nous serviront à discerner diverses sortes d'arrêtés municipaux. Pour le

moment ils nous indiquent la base de la réglementation municipale.

**§ 1^{er}. — Circonscription territoriale à laquelle
s'appliquent les règlements de police.**

Ces règlements n'ont pour but que les intérêts d'une commune. Leur application ne saurait par suite porter que sur la commune même.

On pourrait cependant observer que des mesures favorables à une seule portent quelquefois sur des objets situés en dehors. Par exemple lorsqu'une mare insalubre est située sur une portion de territoire limitrophe.

Mais l'autorité du maire ne peut s'étendre en aucun cas au-delà de la circonscription de sa commune ; les mesures de police qu'il prend ne peuvent être appliquées hors de cette circonscription.

C'est ainsi que la Cour de Cassation a prononcé sur deux espèces différentes ayant trait à la salubrité de rivières, compromise par le déversement d'eaux impures, qu'un arrêté municipal est inapplicable à un fait accompli sur le territoire d'une commune voisine, encore bien que l'inconvénient résultant de ce fait se fasse sentir dans la commune soumise à l'arrêté.

Si le règlement n'est exécutoire que dans la commune, il l'est en principe dans toute la commune sans exception.

Dans le cas de partage d'une commune en deux parties, l'une intra, l'autre extra-muros par exemple, les arrêtés municipaux seraient en l'absence de toute distinction aussi bien applicables à une partie qu'à l'autre. Il faudrait que le règlement du maire établît une distinction pour qu'un tribunal pût se dispenser d'appliquer des peines aux contrevenants de l'une et de l'autre partie de la commune. Ainsi, l'arrêté d'un maire portant que tout boucher devra faire abattre le bétail à la tuerie publique, et non *ailleurs*, devra être exécuté dans toute l'étendue de la commune (Cr. c. 18 août 1827).

Il en est de même de la défense faite aux bouchers et charcutiers de la commune d'abattre des bestiaux chez eux sans une permission particulière (Cr. c. 2 mai 1846).

Si un maire ne peut exercer son autorité que dans sa commune, il peut limiter la portée de ses règlements dans la sienne propre, par exemple à la ville et à ses faubourgs. Dans ce cas le règlement ne serait pas applicable aux habitants des dépendances rurales de la commune.

Un règlement prescrivant pour une ville et ses faubourgs l'exécution dans les habitations d'une mesure de salubrité publique (l'établissement de

latrines) a été déclaré inapplicable aux dépendances rurales de la commune et notamment à un hameau, séparé d'un faubourg de la ville par une certaine distance sans continuité de maisons. (Cr. c. 7 juillet 1854).

Dans ces limites territoriales le règlement de police a une portée aussi absolue sur les personnes et les biens que les lois de police et de sûreté.

Il oblige sans distinction de domicile même les étrangers de la commune, soit qu'ils y aient des biens, pour la jouissance desquels ils doivent se conformer aux prescriptions municipales, soit qu'ils résident accidentellement sur son territoire.

Par exemple un règlement de police concernant les filles publiques est applicable même à celles qui n'ont pas leur domicile dans la commune (Cr. c. 17 novembre 1866).

Après avoir montré dans quelle circonscription territoriale les règlements municipaux sont en vigueur, il reste à exposer leur caractère juridique et les limites qu'il leur impose.

§ 2. — Caractère juridique des actes de police municipale.

Nous avons montré plus haut que la Constituante s'était opposée à laisser appeler règlements les actes des corps municipaux. Elle était inspirée

dans cette prescription par le souvenir de l'autorité absolue des Parlements. Sa pensée était d'interdire aux municipalités de s'élever au dessus de la loi. Mais elle n'allait pas jusqu'à définir bien nettement le caractère de leur pouvoir. Et le terme nouveau de délibération qu'elle employait pour désigner les prescriptions de police n'avait pas un grand sens juridique. Si bien qu'il a disparu dans l'usage et que le mot de règlement a repris sa place.

Les lois n'ont d'ailleurs pas renouvelé la prohibition, elles se sont abstenues de donner aucune définition.

Toutefois si l'on a repris l'expression de règlement, on n'a certainement pas songé à remettre en vigueur un droit analogue à celui des Parlements, une sorte de souveraineté collatérale à la loi. Dans l'état actuel du droit la loi est souveraine absolue.

Mais il est bien resté quelque chose de l'ancienne conception dans l'usage appliqué spécialement à l'autorité municipale des mots pouvoir réglementaire.

Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'ils aient un peu surpris certains auteurs. Et nous citerons M. Ducrocq (1) qui reproche à ces termes de faire suppo-

(1) Ducrocq. Loi municipale du 5 avril 1884.

ser au maire un pouvoir distinct du pouvoir exécutif et de l'autorité administrative et d'une autre nature. Il faudrait dire en effet du Président de la République lui-même qu'il a un pouvoir réglementaire puisqu'il émet aussi des règlements.

Il est certain que l'on a d'une manière générale dénommé règlements les prescriptions des autorités administratives ayant un caractère général et le cachet d'une sorte de « législation secondaire ». Pourtant il est possible, sinon de faire entre eux une distinction de nature, du moins de remarquer qu'ils n'émanent pas tous d'un pouvoir analogue et qu'il en résulte pour eux des caractères opposés.

On ne saurait contester qu'il y a une analogie entre la mission pour le Président de la République, le Préfet et le Maire à assurer l'exécution des lois en leur qualité d'autorités administratives. M. Drocq rappelle à juste titre le § 1 de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 portant que le Président de la République « surveille et assure l'exécution des lois ». Cet article peut être rapproché de l'article 92 de la loi du 5 avril 1884 qui charge le maire sous l'autorité de l'administration supérieure de « l'exécution des lois et règlements ».

Mais il est pour le maire des fonctions d'un ordre tout différent ; ce sont celles qu'il remplit en vertu de l'article 97, ainsi la police de la salubrité.

Méritent-elles, à la différence des autres, la qualification de pouvoir réglementaire ?

Sans doute, nous avons vu qu'elles sont l'exercice d'un pouvoir autonome quoique secondaire. L'agent hiérarchiquement supérieur au maire ne peut s'ingérer dans l'administration communale qu'en cas de mise en demeure restée infructueuse.

Mais l'idée du pouvoir réglementaire, si elle rappelle l'initiative d'un corps indépendant, serait erronée en laissant supposer qu'il peut exister aujourd'hui des règlements dans le genre de ceux de l'ancien régime.

Le propre d'un règlement, suivant le droit actuel, est de seconder la loi, de venir en second et en application. Cela résulte de l'article 471 § 15 du Code pénal.

La nature des règlements est donc identique pour tous : elle consiste dans l'exercice délégué de la fonction législative. Et même en admettant que l'expression de pouvoir réglementaire n'éveille pas d'une façon sérieuse le souvenir d'une institution en somme condamnée, on doit reconnaître qu'elle ne marque pas clairement le caractère particulier du pouvoir de police.

Malheureusement il ne s'en présente aucune autre pour la remplacer ; et faute d'un signe pour la distinguer, on est porté à confondre les diverses

fonctions du maire. C'est un des défauts précisément de la loi de 1884.

Telle est en effet la critique que lui font les hygiénistes. Tout en reconnaissant l'étendue des pouvoirs abandonnés à l'administration en matière sanitaire, ils remarquent l'embarras où elle est d'en user parcequ'il n'y a pas exactement d'autorité désignée pour cela. « C'est le maire sous la réserve de la surveillance du préfet ; c'est le préfet sous la réserve des droits du maire. Jusqu'où s'étend le pouvoir discrétionnaire de l'un, où s'arrête l'autorité supérieure de l'autre ? Il est vrai, la loi dit bien quelque chose ; mais cela n'est pas assez net pour lever les difficultés que la crainte ou le désir d'usurper, coutumiers à la politique, mettent à l'exercice de pouvoirs mal déterminés. »

Cependant la situation de ces autorités, pour si confuse qu'on la donne, ne laisse pas d'être déterminable par quelques caractères. Ce qui distingue essentiellement le pouvoir de l'autorité municipale c'est que, sans être confié par la loi pour des circonstances précises, limitées, il reste néanmoins affranchi dans une certaine mesure de l'autorité administrative.

Le maire jouit donc en quelques matières, à la différence de ce qui se passe pour les fonctions de l'état civil par exemple, d'une sorte de pouvoir

discrétionnaire ; c'est-à-dire, qu'étant chargé d'assurer la salubrité, il est juge des circonstances et quelquefois des moyens qui prêtent à l'usage de son pouvoir.

L'étendue de ce dernier n'est pas conçue d'une façon très ferme par la jurisprudence. Elle doit en effet tenir compte du rôle des droits publics, et de l'importance réelle du motif de salubrité. Aussi faut-il chercher, pour prendre connaissance de cette opinion, à pénétrer dans tous les détails d'application. Nous entreprendrons cela plus loin.

Ce qu'il faut retenir ici, c'est l'étude du caractère « moins administratif », puisqu'on ne doit pas dire « réglementaire », des actes de police municipale.

La doctrine se prononce pour une division des actes de l'administration qui semblerait, au premier abord, exclure une distinction des actes du maire fondée sur les pouvoirs opposés dont ils émanent. Il n'y aurait que deux sortes d'actes : spéciaux et individuels, ou généraux et réglementaires.

M. Ducrocq dit très clairement : « Les actes administratifs proprement dits et les actes réglementaires diffèrent entre eux, en ce que les actes réglementaires sont des actes de législation secondaire, tandis que les actes administratifs proprement dits au lieu d'être généraux et de s'appliquer à tous comme les actes réglementaires

res et comme des lois, sont, au contraire, individuels et spéciaux, ils constituent des actes d'autorité et de commandement intervenant chaque jour sur tous les points du territoire et dans toutes les affaires pour l'exécution des lois. »

Ces idées sont scrupuleusement justes si elles ne s'appliquent qu'aux actes de l'administration proprement dite. Mais il en faudrait d'autres pour expliquer la nature spéciale des actes de police qui ne constituent jamais des actes administratifs proprement dits et sont pourtant quelquefois individuels et spéciaux. C'est ici qu'on voit le danger, en niant l'existence du pouvoir réglementaire, de ne rien mettre à la place.

Il est en effet de jurisprudence constante de sanctionner comme des actes réglementaires des actes individuels et spéciaux émanés des pouvoirs de police du maire. Les tribunaux ne sauraient au contraire connaître d'aucun acte de ce genre fait en accomplissement de fonctions comme celles de l'état civil, ou en vertu de quelque loi particulière comme celle qui charge le maire de surveiller les bureaux de placement.

Voici suivant quelles idées cette jurisprudence s'est établie :

« Il est de l'essence des règlements de prescrire des mesures générales applicables à tous ceux qui se trouvent dans les conditions, dans les circons-

tances qu'ils ont prévues. Et ce n'est que dans des cas fort rares qu'ils statuent sur des individualités. La raison en est simple ; c'est, d'une part, qu'en dirigeant ainsi contre un individu toutes les forces municipales, on semble faire abus d'un pouvoir qui, pour être légitime, doit être exercé dans l'intérêt et à la charge de tous les habitants de la commune ou du moins de tous ceux qui sont placés dans les catégories qui ont déterminé les prescriptions de l'autorité municipale ; c'est que, d'autre part, on semble s'écarter de la mission du pouvoir réglementaire qui, pareil à la loi, doit ne s'adresser qu'aux généralités. Ce n'est là au reste qu'un précepte, une règle de conduite plutôt qu'un principe de droit absolu... En tout cas, il faudrait poser ce principe que l'arrêté de police municipale, concernant seulement une ou plusieurs personnes, est obligatoire quand les actes qu'il ordonne ou qu'il défend peuvent et doivent avoir des conséquences sur l'intérêt communal et si d'ailleurs ils s'appliquent à des objets spécialement confiés à la vigilance de l'autorité municipale comme la voirie, la propreté, la salubrité des rues, en un mot quand l'arrêté spécial pris par le maire n'a été qu'un moyen de police employé dans l'intérêt général. Si l'arrêté sort de cette limite, s'il devient par exemple un moyen de faveur pour quelques personnes, s'il constitue un privi-

lège exceptionnel, il n'a plus le caractère légal voulu, il ne commande plus le respect dû par la justice aux règlements légalement faits par la police municipale. Le soin de faire la distinction est nécessairement abandonné à l'appréciation variable des tribunaux qui, avec le temps, pourront trouver pour se guider des lumières dans les théories résultant de l'expérience ou formulées par la jurisprudence. (Dalloz. Commune, n° 669).

Elle s'est prononcée en effet sur de nombreuses espèces. En voici des exemples :

Les arrêtés pris en matière de police par l'autorité municipale peuvent, dans un intérêt général et public, contenir des prohibitions spéciales exclusivement applicables à un particulier ou à un établissement, ainsi, un maire peut défendre à un distillateur de donner aux eaux insalubres de sa distillerie un écoulement qui pourrait être nuisible à la santé publique. (Cr. c., 2 octobre 1824).

Un arrêté municipal peut enjoindre à un particulier de prendre dans un délai fixé les mesures convenables pour l'entier assainissement d'un fossé préexistant à l'intérieur de sa propriété, sous peine d'y voir procéder à ses frais, alors d'ailleurs qu'il laisse à celui-ci la liberté de prendre tel moyen qu'il voudra pour arriver à ce but. (C. d'État, 5 mai 1865).

L'autorité municipale peut enjoindre à un pro-

priétaire de faire disparaître toute cause d'insalubrité provenant d'une écurie lui appartenant, notamment de supprimer le dépôt d'eau et de matières insalubres. (C. d'État, 12 mai 1882.)

Toutefois, il ne faudrait pas que la décision fût une pure faveur accordée à quelques personnes.

Ainsi il n'appartient pas à un maire d'interdire d'élever dans un certain quartier les maisons au-delà d'une hauteur déterminée pour assurer aux bâtiments du collège communal plus d'air et de lumière. (Cr. r. 23 mai 1846.)

Ces décisions permettent donc d'établir une distinction entre les actes administratifs et de police, ayant un caractère individuel et spécial.

Quant aux actes généraux et réglementaires, la loi les range tous dans une même catégorie en les soumettant invariablement au contrôle de l'autorité judiciaire.

Mais on peut observer que l'analogie créée par l'article 471 § 15 pour établir la dépendance des règlements vis-à-vis de la loi, ne s'étend pas forcément au caractère administratif de leurs diverses sortes

Et, en réalité, l'interprétation des règlements de police n'est-elle pas d'une sorte particulière.

Lorsque les tribunaux vérifient la légalité d'un règlement administratif, ils n'ont à examiner que s'il observe les conditions de la loi spéciale qui l'a

autorisé. Ils s'assurent la force obligatoire, comme, pour appliquer une loi, ils exigent qu'elle soit délibérée et promulguée suivant les règles.

Les règlements de police, au contraire, sont soumis à une interprétation très étendue, qui concilie le pouvoir discrétionnaire de l'autorité et les droits individuels (1). Ils subissent une sorte de recours spécial pour incompétence ou excès de pouvoir.

Il reste toutefois établi que les règlements sont tenus de respecter la loi ; c'est en elle qu'ils puisent leur force. Un règlement qui statuerait sur un objet que la loi n'a pas prévu ne serait pas obligatoire. « L'autorité du juge se borne à appliquer la loi et les décrets du gouvernement qui l'appliquent, et là où la loi et le décret se taisent les tribunaux sont sans pouvoir » (2).

Mais, dans bien des cas, en matière de salubrité, notamment où la loi a délégué un certain pouvoir discrétionnaire, où le maire a une mission définie dans son but général mais indéterminée dans ses applications particulières, la conformité du règlement et de la loi ne se résout pas d'une manière si nettement tranchée. Il sera très difficile suivant les circonstances de distinguer si « un maire n'a été que le surveillant, le régulateur de la commune,

(1) Laferrière. I, 435.

(2) Merlin. *Question de droit*.

ou s'il s'est érigé en législateur au petit pied, s'il exécute la loi, ou s'il la fait ».

Aussi la jurisprudence a-t-elle posé certains principes qui lui permettent d'apprécier la légalité des règlements.

CHAPITRE III

LÉGALITÉ DES RÈGLEMENTS

L'agent dont émane le règlement doit :
Avoir le pouvoir légal de le faire ;
Statuer sur des matières confiées par la loi à sa vigilance ;

Respecter les principes essentiels de la législation.

Il est une quatrième condition de légalité qui ne porte que sur une partie du règlement et dont l'inobservation n'enlèverait pas la force obligatoire au reste de l'acte. Celle de s'en tenir aux pénalités légales. Toute autre sanction serait considérée comme nulle.

Nous commencerons par celle-ci.

§ 1. — Pénalité légale.

On dit que la peine est légale parce qu'elle est établie par la loi seule. Aussi les règlements municipaux

poux ne peuvent renfermer d'autres peines que celles qui sont autorisées par les lois. Les dispositions qui les contiennent sont en règle générale celles du Code pénal sur les contraventions, car c'est ainsi qu'est qualifiée l'infraction à un règlement de police. Toutefois la loi a créé des exceptions pour des cas spéciaux.

Le principe est, dans l'article 471 du Code pénal au paragraphe 15, ainsi conçu :

« Seront punis d'amende depuis 1 franc jusqu'à 5 inclusivement...

§ 15 ...ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale en vertu des articles 3 et 4, titre II, de la loi des 16-24 août 1790 et de l'article 46, titre I, de la loi des 19-22 juillet 1791. »

Quelques articles plus loin, la peine est aggravée pour certaines infractions. L'amende s'élève de 6 à 10 francs (art. 475) et de 11 à 15 francs (art. 479).

Par suite si un arrêté contient des dispositions contraires à celles du Code pénal sur les contraventions les tribunaux ne doivent avoir aucun égard aux dispositions spéciales de cet arrêté (Tr. c., 4 novembre 1848. 29 août 1857).

Cette solution n'a pas toujours été précisément contenue dans les termes du Code pénal. On ne saurait affirmer cependant que les lois des 16-24 août 1790 et 19-22 juillet 1791 qui règlent les

fonctions de la police municipale gardèrent intentionnellement le silence sur les peines encourues de plein droit par les contrevenants aux règlements. Mais certainement grâce au silence analogue des codes de brumaire an IV et de 1810, il pouvait se former une jurisprudence contraire au principe de la légalité des peines. Il y eut, en effet, des arrêtés portant des pénalités spéciales ainsi qu'en témoigne celui-ci recueilli parmi les règlements de la ville de Nantes et daté du 2 février 1814 (1). Il concerne le commerce de la boulangerie et contient l'article suivant :

« Toute contravention à la propreté et à la sûreté exigées par l'article ci-dessus sera punie pour la première fois d'une amende de 10 fr.

« La récidive sera punie de 20 fr. d'amende, une troisième contravention sera punie de suspension temporaire du travail ou d'interdiction. »

Pour remédier au silence de la loi on fit intervenir par une disposition du 28 avril 1832 un nouveau paragraphe à l'art. 471 qui en étendit l'application aux infractions aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et par l'autorité municipale.

Lorsqu'une loi sur une matière spéciale, sur les

(1) *Recueil de règlements de la ville de Nantes*, Nantes, février 1887.

logements insalubres par exemple, établit une pénalité autre que celle de l'art. 471, il est tout naturel de n'en faire l'application que dans les circonstances strictement prévues.

Il pourrait se présenter que le maire eût donné le visa d'une loi à un arrêté qui ne rentrât aucunement dans ses termes. Ce simple et erroné visa n'emporterait pas la sanction de cette loi.

Si par exemple il s'agissait de comprendre dans l'application de la loi du 5 avril 1850 sur les logements insalubres, la défense d'établir des latrines sur un cours d'eau (Cr. c., 5 avril 1867).

Les peines contenues dans les anciens règlements maintenus par l'art. 484 C. p. ne sont pas applicables, lorsque ceux-ci se rapportent à des objets sur lesquels peut s'exercer le pouvoir du maire (Cr. c., 11 juillet 84, 16 arrêts). S'ils ne rentreraient pas dans les attributions de l'autorité municipale, et pour le cas rare où des lois postérieures ne les auraient pas abrogés, les tribunaux pourraient appliquer les dispositions pénales qu'ils renferment à la condition d'être en harmonie avec les principes du droit criminel.

Seraient ainsi applicables les art 5, titre III, de la déclaration du 30 mai 1731 et 6 de la déclaration du 30 octobre 1772, lesquels font aux habitants des communes riveraines de l'Océan très expresses inhibitions et défenses d'allumer des

fourneaux mobiles destinés à l'incinération du varech dans les temps où les vents, venant de la mer, porteraient la fumée vers les terres (1).

§ 2. — Matières légales.

L'administration de la salubrité communale rentre dans les objets de la police municipale en vertu d'une disposition législative dont la rédaction constitue plutôt un principe général qu'une règle bien définie.

L'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 dit : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. » Et par là, le législateur a voulu éviter que l'énumération donnée ensuite dans cet article semblât impliquer une limitation des droits de l'autorité municipale.

Par suite de cette imprécision, le contrôle de légalité, d'après la matière visée par le règlement, ne serait pas d'une bien grande ressource si, sous prétexte de salubrité, l'autorité municipale ne se livrait quelquefois à des prescriptions tout à fait étrangères.

(1) La législation sur les manufactures n'est pas applicable à ce fait momentané. Ordonnance, 27 mai 1838, art. 1.

En droit, l'autorité municipale est juge exclusif, sous la surveillance de l'administration, des circonstances qui sont de nature à réclamer l'exercice des pouvoirs dont les lois l'ont investie dans l'intérêt public.

Les tribunaux ne sont chargés que d'assurer l'exécution des mesures par elle prescrites dans les limites légales de ses attributions. Ils ne sauraient donc, sans commettre un excès de pouvoir, s'arroger le droit d'apprécier leur opportunité ou d'examiner si les motifs qui les ont provoquées les justifient et les rendent obligatoires. (Cr. c., 2 juillet 1844.)

Ils peuvent cependant veiller à ce qu'elles n'aient pas un autre but que la salubrité et ne constituent de la sorte un détournement de pouvoirs.

Un maire ne pourrait prendre des mesures n'ayant d'autre objet que l'embellissement des voies publiques, par exemple des mesures relatives à la régularité et à l'ornementation des constructions en façade. (Cr. c., 15 juillet 1878.)

La défense de surélever en cailloux les murs de clôture mitoyens ou destinés à le devenir, ou l'obligation, le cas échéant, de les remplacer par des murs en briques ou en pierres de taille, ne rentrent pas par elles-mêmes dans des cas de sécurité ou de salubrité publique. (Cr. c., 16 décembre 1886.)

§ 3. — Pouvoirs légaux.

Les pouvoirs du maire pour assurer la salubrité sont limités aux questions d'intérêt communal. Nous avons vu qu'ils ne s'étendaient pas au delà du territoire de la commune, même s'il s'agissait de choses extérieures dont la proximité et la disposition particulière occasionneraient un dommage pour elle seule. A plus forte raison conçoit-on que le maire s'abstienne de décider toute question tenant uniquement à l'intérêt du département.

Même dans sa commune, il rencontre des obstacles nombreux à l'exercice illimité de son pouvoir de police sanitaire. Ces restrictions proviennent de diverses dispositions législatives affectant certains points de la police municipale. Nous verrons plus loin la part qu'elles ont conservée au maire lorsque nous étudierons la mise en œuvre de sa fonction. Il est utile en ce moment d'indiquer comment elles se présentent et comment elles interviennent dans la police municipale.

Les débits de boissons, par exemple, qui offrent de nombreuses questions de salubrité tant au point de vue de l'emplacement et de l'heure d'ouverture que des objets consommés et des personnes admises, sont réglementés par une loi du 17 juillet 1880, qui attribue presque exclusivement leur

surveillance au préfet. Des questions d'ordre communal sont ainsi enlevées à la compétence du maire.

La police sanitaire des animaux, qui vise autant la protection de la santé publique que de la richesse nationale, est réglée par la loi du 24 juillet 1881. Le préfet y a notamment le pouvoir de déclarer par arrêté l'infection dans une commune. Le maire commettrait une illégalité en l'usurpant.

Le décret du 15 octobre 1810 place sous la surveillance de l'administration supérieure certains établissements dangereux et insalubres. Elle leur donne l'autorisation en indiquant les conditions de leur fonctionnement. Le maire ne saurait, lorsqu'elles sont remplies, prononcer une interdiction de travail pour la raison qu'elles sont insuffisantes.

Il se voit donc en certaines circonstances, retirer par la loi une partie de ses droits pour être confiés à une autre autorité. La loi peut faire encore davantage. Elle peut imposer elle-même certaines prescriptions dont le maire aurait pu prendre l'initiative. Par exemple régler l'exercice de certaines professions ; celle de pharmacien.

On remarquera par là que le maire doit non seulement s'en tenir aux pouvoirs qui lui sont attribués, mais encore respecter les actes des autorités

supérieures compétentes en même temps que lui sur un certain objet.

Cette situation se présentera surtout vis-à-vis du préfet qui, décidant au nom de l'intérêt départemental, n'est pas éloigné quelquefois d'absorber en ses pouvoirs ceux de l'autorité municipale. Le respect des actes de l'autorité supérieure s'impose donc au maire.

Il ne pourrait prescrire l'établissement dans toute habitation de fosses d'aisances imperméables et voûtées lorsque l'autorité préfectorale a autorisé certaines maisons à déverser leurs impuretés dans l'égout collecteur parallèle à la façade (Cr. c., 19 juin 1885).

Cependant il pourrait, dans une matière visée par arrêté préfectoral, prescrire, à raison de circonstances locales, des dispositions plus précises que celles qui avaient été édictées par le préfet (Cr. c. 10 mai 1869).

Il faut ajouter que si l'autorité supérieure vient à prendre des dispositions sur une matière réglée par un arrêté municipal, les mesures qu'elle prend se substituent nécessairement à celles émanées du maire (Conseil d'Etat, 25 mars 1887).

§ 4. — Principes fondamentaux de la législation.

La « constitution des États modernes » est la consécration de principes dont les hommes ont reconnu l'utilité par une pénible expérience et imposé le respect par des efforts considérables. L'œuvre juridique du siècle a été de faire pénétrer dans le droit ces principes fort estimés mais peu expérimentés. Aussi est-il dans l'ordre des choses de n'avoir pu concevoir qu'une prescription fût dans l'esprit de la loi, si elle était contraire aux principes.

Donc il est de droit qu'un règlement n'est pas obligatoire pour raison d'illégalité lorsqu'il va contre les principes essentiels de la législation. Cette disposition ne s'étend pas à d'autres sortes de principes, qui seraient peut-être admis dans la doctrine courante, mais qui ne constitueraient pas des règles positives du droit.

Donc le tribunal de police saisi d'une contravention à un arrêté municipal réglementant dans l'intérêt de la salubrité publique l'usage des fontaines d'une commune en Algérie ne peut, sans excès de pouvoir, refuser de reconnaître la légalité de cet arrêté sous prétexte qu'il est contraire aux principes de colonisation et de civilisation (Cr. c. 11 janvier 1878).

Les principes ayant un caractère positif et pouvant présenter un intérêt dans la question d'assainissement sont : la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété, la liberté du commerce et de l'industrie.

CHAPITRE IV

PREScriptions ATTEIGNANT LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE

Bien qu'il n'y ait rien de formel dans la loi à ce sujet, il semble qu'il n'appartienne pas au maire d'édicter aucune mesure de ce genre en matière de salubrité. C'est en effet en vertu de lois spéciales qu'il exerce certains pouvoirs sur les personnes. Quelques-uns même, auxquels il aurait pu prétendre en invoquant des fonctions de police, lui ont été complètement retirés.

Ainsi, tout ce qui concerne la protection des existences mises en danger par les conditions du travail est, sans exception pour les questions qui auraient un caractère communal, réglé comme matière purement administrative, suivant la loi du 2 novembre 1892, par les décrets du 3 mai 1893, sur le travail dans les mines, minières et carrières, du 13 mai 1893 sur les manufactures, du 15 juil-

let 1893 (modifié le 26 juillet 1895) sur les autres professions.

Le maire n'a la surveillance des nourrices et des personnes soignant les enfants du premier âge que par application de la loi du 23 décembre 1874.

La police des sépultures, du moins en ce qui concerne la salubrité, est contenue dans le décret du 29 prairial, an XII.

De même l'obligation de déclarer les maladies épidémiques ne rentrent pas dans les fonctions d'intérêt communal. C'est la loi du 30 novembre 1892 qui en a décidé (1).

En ce qui concerne la prostitution cependant, la loi semble avoir laissé le maire porter atteinte à la liberté individuelle. Mais en réalité cette exception n'entraîne aucunement une divergence de principes.

Voici comment la police de la prostitution a été abandonnée à l'autorité municipale. Les corps municipaux s'en étaient trouvés chargés par la règle générale de la loi des 16-24 août 1790. Mais ici,

(1) Art. 15. — Tout docteur, officier de santé ou sage-femme est tenu de faire à l'autorité publique, son diagnostic établi, la déclaration des cas de maladies épidémiques tombés sous son observation et visés par le paragraphe suivant.

La liste des maladies épidémiques dont la divulgation n'engage pas le secret professionnel sera dressée par arrêté du Ministre de l'Intérieur après avis de l'Académie de Médecine et du Comité consultatif d'hygiène publique de France.

peut-être plus encore que partout ailleurs, ils se montrèrent soucieux de la liberté individuelle. Sous le régime de la Convention des voix s'élevèrent dans l'assemblée pour se plaindre de l'état de choses. La commune de Paris prohiba la prostitution par arrêté du 21 nivôse an II prononçant le bannissement contre les coupables. Mais cette mesure n'eut pas grand résultat. Aussi, estima-t-on dès cette époque, qu'il fallait avoir recours à une législation réglementaire générale. Le directoire exécutif adressa le 17 novembre, an IV, un message au Conseil des cinq cents pour qu'une loi fût rendue sur la matière.

L'élaboration de cette loi reste toujours en suspens. Cela tient sans doute à la conception trop étendue du rôle législatif en cette question. On voudrait atteindre dans la réglementation la réforme des mœurs. La chose est très embarrassante pour le législateur. Elle rentre d'ailleurs plutôt dans les questions d'ordre public où l'autorité municipale est compétente.

Ce qui regarderait véritablement le législateur, et ne serait pas moins urgent, à en croire certains chiffres, c'est de prononcer les prescriptions nécessaires à la protection de la santé publique.

De cette façon, serait retirée à l'autorité municipale comme toute autre prérogative portant atteinte à la liberté individuelle en matière de salubrité, la

surveillance des mœurs en ce qu'elle a de plus vexatoire. Il s'agit en effet de l'inscription sur un registre des personnes se livrant à la prostitution clandestine, inscription qui peut être prise d'office par le maire (Cr. c. 14 novembre 1861), et des visites sanitaires.

Ces mesures qui se rattachent à la protection de la santé publique et n'ont une portée ni communale ni départementale, rentreraient, si elles étaient prescrites par la loi, dans les fonctions que le maire exerce sous l'autorité de l'administration.

A défaut de textes législatifs on applique encore aujourd'hui l'ordonnance du 6 novembre 1778 spéciale au ressort de l'ancien Châtelet et un arrêt de règlement du Parlement de Bretagne du 29 juillet 1786.

CHAPITRE V

PREScription ATTEIGNANT LA LIBERTÉ DU DOMICILE

L'obligation de subir des visites sanitaires ne serait pas une preuve que l'autorité municipale peut attenter à la liberté du domicile, pour raison de salubrité publique. Nous avons vu que le droit, à ce point de vue, présente un caractère anormal et exceptionnel. Il semble résulter d'ailleurs des décisions de jurisprudence que la liberté de domicile ne saurait être violée par le maire pour l'exécution même de la police sanitaire.

Elle a sans doute admis que le maire peut édicter des prescriptions relativement à la conservation des dépôts de fumiers, à la situation des écuries, à l'élevage d'animaux domestiques dans les propriétés dépendant de la partie urbaine de la commune (Cr. cas., 2 mars 67). Mais il y avait là un cas spécial s'expliquant par la nécessité de pré-

venir une épidémie. Or les pouvoirs du maire en temps d'épidémie ainsi que nous l'observerons plus loin ont une étendue particulière.

Le respect du domicile semble du reste consacré d'une façon absolue par la décision suivante qui interdit de constater une contravention à un règlement de police lorsque cela ne pourrait se faire qu'à un domicile privé :

Un arrêté réglementant l'usage des eaux à l'intérieur des habitations est légal et obligatoire, alors qu'il ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'inviolabilité du domicile, puisqu'il n'autorise point les officiers ou agents de police à s'y introduire pour constater les contraventions (Cr. c., 8 fév. 56.)

CHAPITRE VI

PRESCRIPTION ATTEIGNANT LA LIBERTÉ DE LA PROPRIÉTÉ

§ 1. — Principes généraux.

Il ne s'agit plus ici d'un droit public simplement, mais d'un droit civil qui se trouve énoncé par l'article 545 du Code civil. Il semblerait qu'il dût y avoir là plus de précision et plus de ressources pour déterminer les pouvoirs de l'autorité municipale.

Cependant l'article 545 est loin d'éclaircir la question. Il contient dans sa dernière disposition que la loi et les règlements ont toute liberté pour surveiller l'usage du droit de propriété, en un mot pour le définir et le comprendre à leur manière.

Il en résulte une première inquiétude, c'est que les règlements soient mis au même rang que la loi ; ce qui est contradictoire. Nous ne nous attarderons

pas à prouver que l'expression vise principalement les dispositions de l'ancien droit (Edit du grand voyer, 1607, ordonnance royale de 1669, arrêt du Conseil de 1765), qui ont établi des servitudes d'utilité publique en matière de voirie et qui ont été maintenues en vigueur par la loi des 10-22 juillet 1791. Il deviendrait fastidieux de chercher à préciser le sens de ce mot. On ne saurait dire, d'ailleurs, que la propriété est complètement à l'abri de toute atteinte des règlements, mais elle l'est davantage que de la loi.

L'article 545 cause un autre étonnement. En même temps qu'il donne une idée si fragile du droit de propriété, il le définit de la manière la plus étroite, la plus catégorique : le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue.

Aussi les lois, tout en apportant des restrictions à ce principe, ont cherché à s'y conformer le plus possible. La jurisprudence a fait de même pour l'application des règlements de police.

S'autorisant des termes de l'article 545 qui ne permet aux lois et règlements d'établir que des prohibitions relatives à l'usage, elle s'est opposée à toute atteinte à la propriété en elle-même.

Donc lorsque l'insalubrité résulte de la disposition naturelle des lieux et qu'elle ne tient aucunement au fait du propriétaire, l'autorité municipale

est incompétente. Il ne peut être question en ce cas que d'expropriation pour cause d'utilité publique ou de travaux exécutés sous les formes spéciales édictées par les articles 32 et suivants de la loi du 16 septembre 1887 sur les dessèchements de marais.

Le maire ne peut réglementer que la jouissance de la propriété ; encore est-il tenu de respecter une certaine limite, plus ou moins étendue suivant qu'il s'agit de choses à venir ou de choses existantes.

§ 2. — Réglementation de choses à venir.

Il y a une idée qui domine l'esprit de certains auteurs au sujet du respect de la salubrité par les propriétaires. La salubrité serait une charge de la propriété.

Or cette idée, si elle signifiait simplement que le propriétaire qui nuit par son fait à quelque personne est responsable du dommage causé ; ou encore qu'il est d'usage de considérer toute location comme accomplie sous certaines garanties, telles que sécurité et salubrité ; cette idée serait l'application du droit civil et n'empêcherait pas chacun de rester en somme maître chez lui.

Mais on songe au contraire à déclarer qu'il y a

pour la propriété une charge plus étendue que celle résultant de l'application du Code civil, et consistant dans le droit pour l'autorité publique, d'ordonner des prescriptions particulières. Cette opinion n'est pas fausse ; mais elle a besoin d'être précisée pour ne pas prêter à une confusion.

L'autorité municipale intervient seulement pour des motifs d'intérêt communal. En ce sens-là, elle protège la sécurité comme la salubrité. Elle empêchera aussi bien un propriétaire de laisser une maison tomber en ruines le long de la voie publique que d'y faire des dépôts malsains.

Ces cas d'intervention sont assez limités puisqu'ils ne s'expliquent que par un intérêt général. Seulement on prétend qu'en matière de salubrité, il n'y a pas à vrai dire de question d'ordre privé. Cela peut être soutenable, mais c'est une opinion qui reste jusqu'à présent étrangère au droit.

Or, à ce sujet, l'expression que la salubrité est une charge de la propriété n'est pas très explicite. On l'emploie très bien pour signifier une sorte de servitude d'intérêt public dont l'autorité peut assurer l'observation, sans avoir égard au droit de propriété.

Il est pourtant nécessaire d'observer le caractère privé ou public des choses. On ne saurait permettre en effet à l'autorité d'interdire au riverain d'un cours d'eau, qui ne sert dans la commune qu'à

une usine, de le troubler de quelque manière ; ni d'enjoindre à un propriétaire d'arrêter un déversement d'eaux insalubres, ne portant préjudice qu'à une habitation voisine isolée. La question ne se résout que par un recours civil, s'il en appartient aux parties lésées.

C'est exactement la même chose en matière de propriété bâtie. Un fait peut porter préjudice aux habitants seulement. Et dans ce cas, c'est aux tribunaux civils qu'ils demanderont réparation. Sans doute il y aura bien à distinguer encore parmi les circonstances qui se présenteront. Ce qui dépend de l'état visible des lieux est accepté sous sa responsabilité par le locataire. Il n'aurait pas à se plaindre que les pièces sont mal aérées. Au contraire les usages peuvent exiger que le propriétaire garantisse certaines conditions non apparentes, mais essentielles à la jouissance d'un logement. L'habitation doit aussi bien être soustraite à l'action latente d'influences malsaines que close et couverte. Un locataire qui ferait constater par expert l'insalubrité d'une cheminée pourrait obtenir la résiliation de son bail.

L'autorité n'intervient pas davantage lorsqu'une construction défectueuse expose les locataires à des chutes ou autres accidents. Elle n'est même pas autorisée à ordonner l'éclairage des escaliers jusqu'à une certaine heure ; car, cette question ne

rentre pas dans la surveillance de la circulation publique. Par contre les tribunaux civils peuvent rendre responsable un propriétaire qui n'a pas tenu un escalier éclairé jusqu'à l'heure indiquée par les usages.

La distinction entre l'intérêt public ou privé est surtout utile en matière de réglementation des choses à venir. Comme il n'y a aucun droit acquis, l'autorité serait tentée d'imposer des prescriptions très minutieuses et par suite arbitraires ; indiquer par exemple la mesure des jours donnant sur les rues et cours. Elle imposerait par suite volontiers au constructeur l'obligation de soumettre ses plans et d'attendre une autorisation. Jusqu'à présent, sauf exception pour certaines villes, l'autorité règle par arrêté les conditions commandées par la salubrité publique, et n'arrête le constructeur qu'après une infraction constatée par le tribunal de police.

Permettre à l'autorité de se faire juge de l'usage privé de la propriété, ce serait bouleverser les principes. Rien ne l'empêcherait alors de prescrire le nombre de personnes par lesquelles un appartement peut être sainement occupé, et les soins de propreté indispensables.

Dans le droit actuel, donc, l'autorité municipale ne peut émettre des prescriptions que pour éviter un danger communal. Ainsi elle peut prescrire

une hauteur déterminée pour les constructions nouvelles (Cassation, 30 mars 1827) (1).

Le défaut d'aération des voies publiques constitue en effet un état pernicieux pour les habitants de la commune en général. Aussi le maire peut-il prendre les mesures nécessaires, en dehors des cas d'expropriation, pour organiser un bon aménagement des voies publiques. Peut-il par analogie réglementer les constructions restant à l'écart de ces voies ?

Cela est contestable à première vue. Si le maire a le droit d'assurer la salubrité publique, il doit par contre s'abstenir de prendre aucune précaution qui ne soit favorable qu'aux habitants d'une propriété. Seulement son intervention n'est en réalité pas vraisemblable pour le cas d'une maison isolée. En effet, l'insalubrité causée par la hauteur excessive d'une maison n'est pas à considérer isolément. Il faut supposer un groupement d'habitations pour obtenir une importante privation d'air et de lumière. Or le rôle de chacune à ce point de vue est impossible à préciser ; la responsabilité des propriétaires de même. C'est donc une question

(1) Le décret du 26 mars 1852, art. 7, relatif aux rues de Paris, soumet la hauteur des maisons, les combles et les lucarnes aux prescriptions établies par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

d'ordre collectif et qui ne rentre pas dans les prévisions du droit privé. Il semble juste que ce soit au maire à en décider au nom de l'intérêt général. Son pouvoir s'étendrait ainsi à toutes les questions collectives de la propriété, telles qu'aux dimensions des cours communes. La solution est au moins douteuse pour les cours privées.

Il faudrait de même remarquer que si le maire a le droit de prendre toutes les précautions contre les dangers d'incendie, en tant que publics ou collectifs, par la prohibition notamment des couvertures en chaume, des cheminées défectueuses, strictement son pouvoir ne s'étendrait pas jusqu'à prescrire un mode de construction des cheminées dans le but de les rendre inoffensives pour la santé des habitants.

Cependant l'ordonnance de police du 15 septembre 1875 « considérant que non seulement il y a un intérêt général à prévenir les dangers d'incendie, mais encore que la santé publique peut être compromise par le mauvais état et le défaut d'entretien des tuyaux de fumée qui traversent les habitations » prescrit à l'article 7 (titre III):

« Tout conduit de fumée doit avoir des dimensions telles ou être construit de telle sorte que la chaleur produite ne puisse le détériorer ou être la cause d'une incommodité grave et de nature à altérer la santé des habitants. »

Des prescriptions relatives à la bonne construction, tant par le choix des matériaux que par la disposition de l'aménagement lui-même ne semblent pas davantage se rapporter à un usage de la propriété intéressant naturellement la commune. Toutefois, une lettre du Ministre de l'Intérieur du 29 juillet 1884 approuve un projet de règlement assez étendu sur cette matière, présenté par la Ville de Paris, comme découlant de « ce droit d'édicter les mesures nécessaires dans l'intérêt de la salubrité et de la sûreté publiques ».

On s'explique davantage ces dispositions du décret du 23 juillet 1884 :

Art. 5. — Les façades des maisons seront constamment tenues en bon état de propreté. Elles seront grattées, repeintes ou badigeonnées au moins tous les dix ans sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale.

Art. 6. — Toute construction nouvelle dans une rue pourvue d'égout, devra être disposée de manière à y conduire les eaux fluviales et ménagères.

La véritable condition de la réglementation pour l'avenir est donc l'utilité publique. Pour ce motif, le maire est autorisé à prescrire l'établissement de fosses d'aisance dans les maisons qui seront construites.

On a prétendu qu'il devait s'abstenir, comme dans la réglementation des choses existantes, de préciser la nature des travaux à exécuter. Mais la jurisprudence se prononce plutôt en sens contraire.

Il y a un arrêt très explicite à cet égard, relativement à la prévention des incendies, et qui permet d'ordonner l'installation de murs d'une certaine hauteur, lorsqu'il s'agit spécialement de constructions à venir (Cr. c., 5 août 1882).

La réglementation des choses à venir en vue de la salubrité publique est donc aussi étendue que possible, sous la condition naturellement de ne pas constituer une violation de droit déguisée, un détournement de pouvoir.

Toutefois les pouvoirs du maire sont exclusivement limités à l'usage du procédé réglementaire. Il n'a pas le droit de soumettre les constructeurs à une vérification de plans, ni de faire démolir de son autorité les ouvrages exécutés en contravention à ses arrêtés.

Sans doute, en vertu de l'édit de 1607 les constructeurs riverains de la voie publique doivent obtenir l'autorisation de bâtir. Mais cette mesure a surtout pour but la vérification de l'alignement. Elle ne serait pas une raison pour exiger une vérification des plans ni pour imposer des conditions spéciales au constructeur. Il a fallu un texte légis-

latif pour établir un pareil état de choses dans certaines villes. C'est le décret-loi du 26 mars 1852, portant à l'article 4 :

« Tout constructeur de maisons devra adresser à l'administration un plan et des coupes cotées des constructions qu'il projette et se soumettre aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté publique et de la salubrité. »

Cette disposition est d'une application exceptionnelle. Le soin des intérêts confiés aux maires par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 ne va certainement pas jusqu'à leur permettre d'exiger une semblable autorisation, surtout pour des terrains qui ne confinent pas à la voie publique (Cr. c., 16 décembre 1886).

L'autorité municipale ne peut pas davantage arrêter les travaux exécutés contrairement à ses prescriptions. Son rôle est de faire la loi et celui du tribunal de police de l'appliquer. C'est à ce dernier d'ordonner la destruction des ouvrages exécutés en contravention aux règlements. Le maire pourrait cependant la prescrire de lui-même sans qu'aucun jugement ait été rendu, s'il y avait un danger immédiat.

Les tribunaux ne peuvent d'ailleurs condamner le contrevenant à exécuter les travaux nécessaires que si la partie publique le requiert. Ils ordonne-

ront, le cas échéant, l'exécution d'office aux frais du prévenu.

La demande de ces réparations ne peut plus être faite lorsque le juge de police a prononcé une amende, et a, par suite, épuisé sa juridiction.

§ 3. — Choses existantes.

Nous avons vu que, en principe, il n'est pourvu à la salubrité dans les propriétés privées qu'en vertu d'une nécessité d'ordre général, mais que la loi du 13 avril 1850 avait adopté une idée opposée, en ce qui concerne des maisons existantes, habitées.

Lorsqu'il s'agit d'appliquer la règle générale à des choses existantes, il semble que l'on soit disposé à quelques ménagements en raison de certains droits acquis. Mais il est difficile de les établir sur une base solide.

S'il y avait véritablement droits acquis, en y portant atteinte l'autorité s'exposerait au paiement d'une indemnité, en respect du droit de propriété. Mais il s'agit ici du droit d'usage qui est pour ainsi dire imprescriptible contre les prérogatives de la puissance publique. Il n'y a lieu à indemnité en effet que si la transformation imposée concerne l'état naturel des lieux.

C'est ce que paraît confirmer l'article 13 de la loi du 13 avril 1850 :

« Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes intérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir, suivant les formes, et après accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. »

Un propriétaire ne peut d'une manière générale être tenu de pourvoir à supprimer une source d'insalubrité que dans le cas où elle provient d'un fait à lui imputable. Par suite, il n'appartient pas à l'autorité municipale de prescrire aux propriétaires de terrains provenant de l'ancien lit d'une rivière à combler les bas-fonds, existant dans ces terrains, au niveau de la voie publique qu'ils avoisinent, en vue de supprimer les exhalaisons malsaines des eaux qui y croupissent (Cons. d'Etat, 12 avril 1860).

Pareillement le maire ne peut mettre à la charge d'un particulier les dépenses nécessaires pour faire cesser un état de choses insalubres lorsque l'insalubrité a pour cause des travaux effectués dans le voisinage par la commune.

Le propriétaire riverain d'une voie publique auquel il est reproché d'avoir laissé se produire des amas d'eau n'est pas coupable de contraven-

tion à un arrêté municipal prohibant un pareil état de choses résultant de la négligence des propriétaires, si celui qui est reproché est dû à la construction récente d'un trottoir, qui est venu supprimer l'écoulement précédemment établi du côté de la voie publique (Cr. c., 25 juin 1869).

Les faits d'usage dangereux pour la salubrité publique et imputables au propriétaire sont encore assez nombreux. Il convient de les examiner afin de pouvoir ensuite exposer en connaissance de cause les règles de la jurisprudence à leur égard.

Des fouilles, par exemple, peuvent mettre à découvert un foyer pestilentiel. Certaines cultures entreprises à proximité des habitations repandent une humidité ou des exhalaisons malsaines. On pourrait déduire *a contrario* d'un arrêt qui déclare, en dehors des termes de sécurité et salubrité de la loi municipale, et par là seulement illégale, l'injonction de détruire les chardons, que le maire peut interdire tout mode de culture exposant l'insalubrité. Toutefois il a été jugé que le Maire n'a pas la faculté d'ordonner, dans l'intérêt de la salubrité publique, l'abatage d'arbres plantés sur une propriété particulière.

L'autorité municipale peut intervenir dans l'exploitation d'une carrière à ciel ouvert qui occasionnerait des dépôts d'eaux stagnantes insalubres (Cr. c., 1^{er} février 1873).

La jurisprudence l'autorise à prohiber les dépôts d'ordures et d'immondices dans les maisons (Cr. c., 21 juillet 1838). Les pouvoirs de police en cette matière ne s'exercent pas exclusivement sur la voie publique et l'autorité municipale a le droit de faire des règlements pour éloigner des propriétés particulières aussi bien que des lieux publics, les matières qui peuvent infecter l'air et compromettre la salubrité publique (Cr. c., 6 février 1823).

Est légale l'interdiction de préparer des fumiers pour engrais à l'intérieur d'une ville, près des habitations.

Les citernes, les puisards, les égouts, les fosses d'aisances creusés sur la propriété privée sont assujettis aux règlements de l'autorité municipale qui doivent ordonner de les curer et nettoyer, lorsqu'ils en ont besoin, afin de prévenir les maladies.

La tenue des fosses d'aisances est la question la plus importante.

Le Maire peut prescrire dans l'intérêt de la salubrité publique que la vidange des fosses d'aisances soit opérée aussitôt qu'elle est devenue manifestement nécessaire (Cr. c., 24 juillet 1852).

Une ordonnance du préfet de police de Paris du 24 novembre 1854, concernant la désinfection des vidanges, exige que le propriétaire n'attende pas, pour la vidange, que la fosse soit pleine, et qu'il ré-

serve un vide suffisant pour qu'on puisse y introduire les matières désinfectantes.

La jurisprudence a reconnu à l'autorité municipale le droit d'ordonner même l'établissement de fosses dans toutes les maisons existantes, dans un délai déterminé (Cr. c., 13 février 1857). Ce droit peut être exercé à l'égard de toute espèce de bâtiments sans en excepter les manufactures insalubres, ces établissements restant comme habitations soumis à toutes les prescriptions générales des règlements de police de la localité, surtout lorsque ces prescriptions sont étrangères à l'industrie qui y est exercée.

Il est permis d'imposer un mode spécial de construction de ces fosses. Toutefois, l'arrêté doit s'expliquer clairement à ce sujet. Ainsi l'expression *constructions* n'implique pas nécessairement l'idée de maçonnerie ; par suite, les fosses d'aisances établies dans une maison au moyen de tonneaux superposés peuvent être considérées comme satisfaisant à l'injonction d'un tel arrêté (Cr. c., 20 avril 1843).

Dans toutes ces circonstances le maire est censé prendre soin de la salubrité publique, de prévenir les dangers auxquels seraient exposés d'une manière collective les habitants d'une commune.

Nous connaissons donc trois conditions nécessaires à la violation du droit de propriété pour

raison de salubrité. Il doit être question en effet de l'usage de la propriété, d'un usage imputable au propriétaire, d'un fait intéressant le bien public.

Il en est une quatrième créée par la jurisprudence. Un arrêté ne doit pas renfermer des prescriptions vexatoires quant aux travaux à effectuer. En principe, le maire ne peut ordonner que de faire cesser une cause d'insalubrité sans spécifier les moyens à employer. Seulement, au cas où il n'en existerait pas plusieurs, l'arrêté ne serait pas illégal qui indiquerait conjointement la cause et le moyen. Cette doctrine est parfaitement exposée dans l'arrêt suivant :

L'autorité municipale peut dans un intérêt de salubrité publique enjoindre aux propriétaires riverains d'une cité de faire exécuter des travaux d'assainissement de cette cité. Mais elle n'est pas autorisée à déterminer la nature et l'importance des travaux qui doivent être effectués, ni à prescrire un moyen exclusivement obligatoire de faire disparaître les causes d'insalubrité lorsqu'il peut en exister d'autres aussi efficaces et moins onéreux pour les propriétaires.

Par suite un maire excède ses pouvoirs en imposant aux propriétaires riverains de la cité insalubre l'exécution de certains travaux (Cr. c., 27 juin 1879).

Le maire ne saurait donc puiser dans ses fonc-

tions de police municipale le droit de régler de lui-même le procédé à suivre pour un assainissement qui se comprendrait de diverses manières. En fait, lorsqu'il n'y a qu'un procédé, il l'ordonne en même temps que l'assainissement. Mais appartiendrait-il à l'autorité municipale de déclarer qu'un état malsain n'est modifiable que d'une façon ? La loi ne le lui défend pas en réalité. Toutefois si l'on prohibe une réglementation explicite des travaux à exécuter, il paraîtrait peu logique de lui reconnaître la faculté de déclarer que telle chose est obligatoire suivant les circonstances.

La jurisprudence ne lui permet pas en effet de se faire juge de ces circonstances. Mais elle le devient à sa place : elle tolère un arrêté impératif lorsqu'il s'agit de curages divers, d'établissement de fosses d'aisances. Le système a encore un inconvénient ; il expose à des divergences de décisions.

Ainsi la Cour de Cassation déclarait illégal un arrêté municipal enjoignant à un propriétaire de supprimer dans le délai d'un mois le puits absorbant existant dans sa propriété, pour le motif que la disposition, prescrivant la suppression de puits absorbant comme moyen exclusivement obligatoire de faire disparaître les émanations, lorsqu'il pouvait en exister d'autres tout aussi efficaces et moins onéreux pour le propriétaire, constituait

une atteinte au droit de propriété (Cr. c., 25 juillet 1885).

De son côté, le Conseil d'État, saisi d'un recours pour excès de pouvoir par un autre propriétaire auquel l'application du même arrêté était faite dans des conditions identiques, a jugé que le maire n'avait pas excédé ses pouvoirs, par le motif qu'il s'agissait d'un puisard non étanche, destiné à écouler souterrainement les eaux pluviales et ménagères; que le maire n'avait pas interdit au requérant d'avoir un récipient pour lesdites eaux, ou d'en assurer l'écoulement par tels autres moyens qu'il jugerait convenable, mais qu'en présence des cas de fièvre typhoïde qui s'étaient déclarés dans le voisinage et sur l'avis de la commission d'hygiène du conseil municipal qui signalait le puisard dont il s'agissait comme une cause d'insalubrité, il s'était borné à ordonner la suppression du foyer d'infection tel qu'il se comportait, sans déterminer d'ailleurs la nature ni l'importance des travaux à exécuter (Cons. d'Etat, 7 mai 1886).

Les tribunaux prennent donc le droit d'apprécier les formes possibles de l'assainissement. Mais ils restent en principe incompétents à examiner l'intérêt réel de salubrité que présente un arrêté municipal. Le maire décide souverainement de ce qui intéresse la salubrité publique. Et ce n'est qu'indirectement comme chargés de faire res-

pecter les droits primordiaux de la législation, tel le droit de propriété, que les tribunaux supputent dans les diverses espèces qui leur sont soumises s'il y a, dans un arrêté affectant l'usage de la propriété, une mesure de salubrité proprement dite ou une simple violation de droit.

Il se produit ainsi une opposition très difficile à concilier. Si la salubrité et la propriété sont entendues d'une manière aussi intransigeante l'une que l'autre, il n'y aura pas moyen d'aboutir à quoi que ce soit. Si l'une a plus d'autorité que l'autre, elle ne cessera d'empiéter, puisque chacune peut prétendre à un empire absolu. Ces deux défauts ont été exploités par les partis opposés. Chaque autorité, pensait-on d'un côté, dans une défiance réciproque, prenait parti pour une critiquable abstention. D'un autre côté, on disait que la moindre solution n'intervenait pas sans que ce fût aux dépens du droit de propriété. Son caractère absolu se trouve en effet mal défendu par la définition ambiguë du Code civil. C'est un principe très fier qui recule forcément dès qu'on vient l'attaquer. La salubrité publique au contraire est toute-puissante dans les mains du maire, impatiente du seul joug de l'autorité supérieure.

Le rapporteur de la loi sur les logements insalubres, M. de Riancey, remarquait très justement cette situation. Il citait les règlements qui avaient

été pris dès les premières années du siècle contre la propriété :

Des règlements relatifs aux fosses d'aisances (23 octobre 1819, 5 juin 1834). Un autre contenant des prescriptions pour les vacheries, et imposant les conditions de creusement et de curage des puits et puisards (20 juillet 1838).

L'ordonnance du 20 novembre 1838, sur la propreté intérieure des maisons, sur l'écoulement des eaux ménagères, le nettoiemment des cours et écuries, et la ventilation des loges de portier (articles 1, 2, 3, 4 et 6).

En faisant remarquer que ces dérogations paraissent se légitimer auprès de tous par l'intérêt public, il ajoutait : « un tel pouvoir laissé à la discrétion d'un arrêté de police peut avoir un double inconvénient. Il peut demeurer inactif, il peut tomber dans l'arbitraire. C'est à la loi elle-même à lui tracer ses limites. »

C'est dans cette opinion qu'il faut voir l'explication fondamentale de la loi de 1850.

§ 4. — Loi du 19 avril 1850 sur les logements insalubres.

Si l'on en juge par la remarque rapportée plus haut, la loi se présentait à l'esprit du législateur

comme une manière de préciser les pouvoirs de l'autorité municipale. Il entraînait dans sa pensée que les mesures de police approuvées déjà par la jurisprudence côtoyait l'extrême limite compatible avec l'existence du droit de propriété. Et il lui importait avant tout d'assurer ce droit contre des violations ultérieures plus graves et non moins supposables. La loi en effet n'avait pas limité formellement la portée des règlements municipaux concernant l'usage de la propriété.

Le silence de la loi aidant et cette opinion s'accréditant qu'il n'y a pas dans la salubrité de question d'un caractère privé, n'allait-on pas attribuer à l'intérêt public dont l'autorité est seul juge une prééminence illimitée sur l'intérêt privé.

Aussi bien le rapporteur tient-il à dire. « Sans même nous appuyer sur cette doctrine que le droit et l'intérêt privé doivent céder devant l'intérêt public », il nous suffit d'examiner une foule de cas déjà résolus, analogues au problème que soulève l'assainissement des quartiers insalubres, pour voir comment on admet une certaine limite à l'exercice légitime de la propriété.

Or ces cas précédemment résolus, nous les connaissons. Ce sont des applications de la police municipale à des faits d'habitation dont l'intérêt public est supposé, mais qui pourraient recevoir aussi bien leur solution par la simple application

du droit privé comme les conditions imposées aux loges de portiers.

C'est précisément cette extension des attributions de l'autorité municipale « en faveur de la santé et de la vie des citoyens » qu'on demandait de « consacrer par une loi », mais par une loi d'un esprit nouveau qui, loin d'accroître, au cas d'insalubrité relative à une habitation seule, les pouvoirs de police, en créerait d'autres spéciaux limitant ainsi la portée des premiers.

Ce sont les suivants. Pour assainir des endroits insalubres en vertu de causes indépendantes des propriétaires, inhérentes à la chose même, on procéderait, en vertu des principes constants, par application de formes protectrices de la loi d'appropriation. Il restait donc à découvrir la solution convenable au cas d'une insalubrité tenant à la nature de l'habitation et à ses causes intérieures.

« Ici, dit le rapporteur, nous ne chercherons pas à le dissimuler, la matière est plus délicate. Il s'élève des questions de droit privé, de propriété, de domicile, qu'il faut aborder avec une extrême réserve; l'indépendance du foyer domestique, le libre usage, la libre disposition de la chose qui appartient à un citoyen commandent le respect le plus sévère; car ce sont là les premières assises de l'ordre social, les premières garanties de la liberté humaine. Aussi, messieurs, s'il s'était agi de por-

ter à ces principes salutaires la plus légère atteinte, même dans l'espérance d'un grand bien, nous aurions dû reculer parce que ce bien apparent aurait caché le péril le plus redoutable et le plus assuré. — Heureusement il n'en va pas de la sorte. »

Et le rapport s'efforce de prouver que dans l'es-pèce visée par la loi une dérogation aux principes se trouve fondée en droit.

Le but de la loi est de préserver les personnes de condition modeste, principalement les ouvriers, contre l'exploitation, par un intérêt privé sordide, de constructions anciennes et malsaines. Par suite on laissera tranquille le propriétaire qui habite sa maison. On ne peut le protéger contre lui-même ; il jouit de la triste liberté du suicide.

D'un autre côté on ne statuera que pour des im-meubles actuels, habités.

Mais, lorsqu'un local réunira les quatre condi-tions suivantes :

- 1° D'être affecté au logement,
- 2° D'exposer gravement la santé,
- 3° D'être occupé par un locataire,
- 4° De présenter l'insalubrité en lui-même et par le fait du propriétaire ;

Alors on permettra, sous certaines garanties, à l'autorité administrative d'imposer au proprié-taire un travail d'assainissement.

M de Riancey donne deux raisons à cette fa-

culté particulière. Elles ne sont en réalité concluantes ni l'une ni l'autre :

1° Le législateur a le droit de régler le contrat tacite ou exprès qui résulte du louage et de prohiber les conditions qui lui paraîtraient immorales et illicites. Nous avons déjà reconnu que la garantie de salubrité pouvait être imposée par les usages comme la sécurité. Et nous remarquons encore ici que cette clause tacite ne saurait avoir qu'un effet civil. La prérogative de l'autorité supérieure est tout autre chose. Elle aboutit à des mesures de police. Ce qui entraîne les conséquences suivantes :

Le locataire n'a pas d'actions contre le bailleur pour le contraindre à exécuter dans les lieux loués les travaux ordonnés par l'autorité municipale (Paris, 24 août 1854).

Le locataire ne peut se pourvoir devant le Conseil de préfecture à l'effet de faire ordonner à l'encontre du propriétaire des mesures plus rigoureuses que celles qui ont été estimées suffisantes par le Conseil municipal (C. d'État, 14 juillet 1859).

Il n'y a véritablement aucune analogie entre le droit de l'autorité et les règles de la loi sur les contrats. Ce droit s'explique plutôt par la raison suivante :

2° La loi se porte garant du mode même de

jouissance de l'objet loué. En cela la loi fait ce qui lui plaît ; mais montre un complet désintéressement à l'égard de la propriété privée. Elle entre dans une appréciation toute nouvelle de ce droit, contrairement à ce qu'en pense M. de Riancey qui donne comme exemple correspondant la réglementation de la propriété dans le commerce et l'industrie. Ce n'est pas la propriété que l'on vise alors, mais l'usage du commerce. Les prescriptions relatives aux falsifications de produits sont destinées à assurer au public une fourniture commerciale saine et non pas à régler le mode de jouissance de ses biens par le commerçant. On dira peut-être que le propriétaire, comme le commerçant, met ses biens à la disposition du public. La loi n'a pas cru cependant que ce fût une raison pour en faire un commerçant, ni pour soumettre la propriété au régime commercial.

Et en effet le contrat de location est purement civil en ce qu'il constitue un engagement de faire jouir pendant une période déterminée d'un corps certain tel qu'il se comporte. Le marchand de comestibles au contraire spécule sur la nécessité de consommer des objets considérés *in genere*. Il fournit telle sorte de chose tandis que le propriétaire tire parti d'un bien particulier à la convenance de certaines personnes. Et les conditions de son engagement sont de droit civil.

L'autorité ne peut intervenir directement dans l'usage privé de la propriété que si elle considère ce droit comme une sorte de concession.

Or telle n'était pas au fond la manière de voir du rapporteur de la loi de 1850. Il espérait, au contraire, comme il le dit expressément, consacrer par une loi d'exception, l'inviolabilité de la propriété, « puisque rien ne la fortifie et ne l'assure davantage que l'autorité même de la loi qui en règle et sanctionne l'exercice ».

Il reconnaissait que pour éviter l'arbitraire dans l'application de cette loi « il faudrait entourer cette réglementation des précautions et des garanties les plus sévères. Il faudrait qu'elle empruntât à l'autorité qui la mettrait en pratique un caractère paternel et de bienveillance. Il faudrait que l'exécution en fût longuement comminatoire avant de devenir rigoureuse. Il faudrait que l'insalubrité fût sévèrement constatée, il faudrait que ses effets pussent être d'une haute gravité, qu'ils fussent de nature à mettre sérieusement en danger la santé et la vie des habitants. Il faudrait que si une sanction pénale venait, en définitive, frapper l'opiniâtreté et le mauvais vouloir, l'empressement et la bonne volonté fussent récompensés par des encouragements et des faveurs ».

En raison de cette confiance mise dans le bon vouloir des municipalités, l'usage de la loi fut

laissé à leur discrétion. Elle exige pour imposer un travail d'assainissement que le Conseil municipal ait pris l'avis d'une Commission spéciale nommée par lui. La nomination de cette Commission est facultative (art 1^{er}).

Cette disposition et les précautions qui précèdent s'expliquent encore par le caractère exceptionnel de la loi. Destinée à entraîner la réfection de logements anciennement construits et complètement insalubres, elle ne devait s'appliquer que dans les villes où d'importantes transformations avaient changé le rôle et l'hygiène de certaines habitations. D'un autre côté, cette situation particulière de certaines villes exigeait pour être améliorée des travaux d'ensemble capables de bouleverser l'état actuel des propriétés. Il fallait donc en donnant ces pouvoirs y joindre de sérieuses garanties.

La pénalité encourue se ressent aussi de ce que l'effort de la loi porte particulièrement sur l'exécution de certains travaux. Il n'appartient plus au juge de prononcer sur leur exécution à titre de réparations civiles. Mais il peut infliger une amende plus élevée.

Art. 9. — « En cas d'inexécution dans les délais déterminés des travaux jugés nécessaires et si le logement continue d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende de 16 à 100 francs. Si les travaux n'ont

pas été exécutés dans l'année qui aura suivi la condamnation et si le logement insalubre a continué à être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double ».

Tout ceci marque évidemment fort bien le caractère exceptionnel de la loi. Et le législateur a par là fait nettement sentir que toute mesure du genre de celles qu'il a en vue, intéressant la santé et la vie des citoyens dans leurs rapports privés, est en dehors des attributions de police générale.

Malgré ces intentions, les pouvoirs de l'autorité n'en sont pas moins restés illimités en ce qui concerne l'appréciation souveraine de la salubrité publique ; elle reste donc capable de confondre les questions d'ordre privé ou public. Le maire ordonnerait alors les mesures d'assainissement en vertu des lois des 16-24 août 1790, ce qui ne lui permettrait pas d'imposer des travaux.

Le législateur, du reste, s'est efforcé, tout en instituant une situation exceptionnelle, de la rattacher aux fonctions existantes de l'autorité municipale, au lieu de la mettre en opposition. M. de Riancey ne prétendait à rien autre qu'à consacrer une extension de la police municipale, et rangeait la loi sur les logements insalubres dans l'application même des principes qui la régissent. Pour

mieux affirmer l'assimilation, l'art. 7 de la loi fait intervenir le maire afin d'employer ses pouvoirs de police.

Art. 7. — « En vertu de la décision du Conseil municipal ou de celle du Conseil de préfecture, en cas de recours, s'il a été reconnu que les causes d'insalubrité sont dépendantes du fait du propriétaire ou de l'usufruitier, l'autorité municipale lui enjoindra, par mesure d'ordre et de police, d'exécuter les travaux jugés nécessaires. »

Il est résulté de ce mélange d'autorités une confusion qui tend à attribuer au maire les pouvoirs étendus de la loi de 1850 en matière de réglementation pour l'avenir, comme en témoigne l'ordonnance sur la salubrité de cheminées. Ne doit-on pas, au contraire, pour rester dans l'esprit de la loi, décider que son application ne peut s'étendre par voie d'analogie à des constructions non existantes ; les règles ordinaires suffisent à déterminer les responsabilités dans l'avenir.

Une autre conséquence de la confusion entre l'assainissement par la loi de 1850 et la police de la salubrité, c'est qu'on reproche à la loi toutes les garanties qu'elle a placées pour éviter à la propriété des prescriptions vexatoires.

Ainsi, M. Dubreuil (1) voudrait, sans se rappeler

(1) *Étude sur les logements insalubres.*

quel cas spécial visait la loi, « qu'elle ne laissât pas aux communes la faculté soit d'en user, soit de la délaissér, qu'elle n'obligeât pas la Commission, que les communes auraient été assez avisées pour nommer, à ne s'occuper que d'affaires qui leur fussent signalées ; qu'elle n'éternisât pas par des délais successifs l'application des mesures prescrites et des améliorations imposées par la Commission ; qu'elle ne prévît pas des peines pécuniaires dérisoires ; qu'elle ne fit pas du locataire l'allié, pour ainsi dire le complice du propriétaire en imposant la résiliation des baux »

On a sans doute raison de dire depuis l'insuccès de cette loi (1) qu'elle n'avait pas armé l'autorité de pouvoirs assez forts. Mais pour rester dans son esprit, si on élargissait les prérogatives du conseil municipal, il serait juste d'accroître les garanties telles qu'indemnités (art. 13), dispense d'impôt (art. 8), exonération du propriétaire vis-à-vis du locataire (art. 11).

Ce serait encore refaire la loi dans un autre sens que d'étendre son application aux ateliers, aux modifications faites par le locataire. Le législateur

(1) Il est à remarquer que M. Cordelet, rapporteur dans la discussion du 4 février 1892, au Sénat, attribuait la négligence des municipalités à l'extension du suffrage universel.

Le chiffre des commissions nommées, passa de 228 en 53 et 520 en 58, à 10 en 73 et 6 en 83.

de 1850 ne prévoyait certainement pas ces extensions mais il aurait pu s'y attendre s'il avait pensé sincèrement que la loi se portait garant du mode de jouissance de la propriété.

Parmi les biens privés qui sont l'objet d'une réglementation se trouvent encore les animaux.

§ 5. — Police des animaux.

L'article 97, § 8, de la loi du 5 avril 1884, confie expressément au maire le soin d'obvier et de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la « divagation des animaux malfaisants ou féroces ».

Mais il peut aussi, en vertu des termes généraux de l'alinéa 1^{er} du même article, veiller à tout ce qui menace la santé publique du fait des animaux possédés par des particuliers, au cas de rage notamment. Ces pouvoirs ont été très diminués par la loi du 21 avril 1881 sur la police sanitaire des animaux, pour tout ce qui concerne les maladies épizootiques.

Il reste au maire le soin de régler les mesures à prendre pour les maladies non comprises dans la loi ou les décrets postérieurs, au cas probablement rare où la salubrité publique sera en jeu.

Le Maire pourrait, sans y être sollicité par une épizootie quelconque, prescrire certains soins à

l'égard des animaux, s'ils avaient pour but de protéger la santé publique.

Il veille, comme nous le verrons plus loin, à éviter que les animaux ne nuisent à la propreté et à la salubrité des voies publiques.

D'autre part, certaines décisions ont reconnu au Maire le droit de réglementer l'élevage des animaux. Par exemple, celle qui déclare obligatoire un arrêté du maire de Clermont (Oise), portant défense aux habitants de cette ville d'y élever et tenir des lapins et cochons d'Inde comme aussi des porcs, pigeons, oies, canards, poules, poulets et autres volailles à moins que ce ne soit dans une maison d'exploitation ou dans des cages ou volières (Cr. c., 1^{er} décembre 1839).

Cet arrêté avait été pris en raison d'une épidémie cholérique; et la chambre criminelle a admis qu'il restait en vigueur même après la disparition de l'épidémie, comme touchant à une question d'utilité publique. C'est peut-être aller un peu loin. En tout cas il faut distinguer absolument le pouvoir qu'a le Maire d'assurer non seulement la salubrité, mais la propreté des voies publiques, et celui de prévenir un danger public résultant d'un usage insalubre, et non plus malpropre, des biens privés.

La surveillance sanitaire des animaux n'a pas été mise assez souvent en pratique pour que la ju-

risprudence ait pu édifier une opinion à son égard. Il semble, en effet, que les animaux aient joui de la part de l'autorité municipale d'une liberté aussi absolue que la personne humaine. L'analogie vers laquelle elle paraissait pencher n'était pas dénuée de fondement puisque les hygiénistes modernes ne réclament rien moins que l'application des principes de la loi de 1881 à la police sanitaire des individus.

Aussi bien est-il intéressant à un double point de vue d'en prendre connaissance.

La loi a été présentée au législateur comme destinée exclusivement à protéger la richesse nationale, les biens de la classe rurale. Elle avait pour but « de remédier aux graves dommages que les épizooties causent à la production agricole et à l'insuffisance des anciens règlements pour sauvegarder les intérêts de l'agriculture » (Exposé des motifs au Sénat).

Peut-être est-ce à cette considération, ou à des raisons scientifiques, qu'il faut attribuer l'oubli où fut laissée la tuberculose dont les effets sur les animaux sont moins cruels que sur l'espèce humaine.

Mais sous bien des rapports la loi contient des prescriptions très précieuses pour la santé publique.

Son économie consiste à énoncer les maladies

qui doivent être déclarées sous des peines assez sévères et qui donnent lieu à l'exercice d'une police sanitaire spéciale; à en attribuer les fonctions à l'autorité administrative supérieure et à prescrire les mesures propres à la préservation de chaque maladie.

La loi n'a pas énoncé les maladies d'une manière définitive Elle s'applique seulement aux suivantes :

La peste bovine pour les ruminants ;

La péripneumonie pour l'espèce bovine ;

La clavelée et la gale pour les espèces ovine et caprine ;

La fièvre aphteuse dans les espèces bovine, ovine, caprine et porcine ;

La morve, le farcin et la dourine dans les espèces chevaline et ovine ;

La rage et le charbon dans toutes les espèces.

D'après l'article 2, un décret du Président de la République rendu sur le rapport du Ministre de l'agriculture et du commerce, après avis du comité consultatif des épizooties, pourra ajouter à la nomenclature des maladies réputées contagieuses dans chacune des espèces d'animaux énoncées ci-dessus, toutes autres maladies contagieuses dénommées ou non qui prendraient un caractère dangereux.

En conséquence, un décret du 28 juillet 1888 ajoute :

Le charbon symptomatique, ou emphysémateux et la tuberculose dans l'espèce bovine ;

Le rouget et la pneumo-entérite infectieuse dans l'espèce porcine (1).

D'après le deuxième alinéa de l'article 2, les dispositions de la présente loi pourront être étendues par un décret rendu dans les mêmes formes aux animaux d'espèces autres. « L'expérience a en effet démontré que les maladies contagieuses des animaux domestiques pouvaient s'attaquer à des animaux sauvages tenus en captivité et à ceux qui appartiennent à des espèces peu répandues en France, et dont on ne trouve des spécimens que dans les collections, dans les jardins d'acclimatation ou encore dans les cirques et les exhibitions foraines. » (Rapport Bouley.)

Les fonctions de police municipale ne sont donc retirées au maire que dans des cas spécialement déterminés, sous la réserve cependant d'une faculté illimitée pour l'autorité supérieure d'en créer de nouveaux.

Les mesures à prendre pour chaque maladie ont été édictées par le décret du 22 juin 1882. Nous relèverons celles qui concernent la rage

(1) D'après M. Rochard (*Encyclopédie d'hygiène*), il manque encore « la ladrerie, la trichinose, l'actinomicose, les teignes, les maladies vermineuses, etc... »

pour montrer qu'il ne reste plus aucune faculté à ce sujet à la police municipale.

« ART. 51. — Tout chien circulant sur la voie publique en liberté ou même tenu en laisse doit être muni d'un collier portant gravés sur une plaque de métal les noms et demeure de son propriétaire.

Sont exceptés de cette prescription les chiens courants portant la marque de leur maître.

ART. 52. — Les chiens trouvés sans collier sur la voie publique et les chiens errants même munis de collier sont saisis et mis en fourrière.

Ceux qui n'ont pas de collier et dont le propriétaire est inconnu dans la localité sont abattus sans délai.

Ceux qui portent le collier prescrit par l'article précédent, et les chiens sans collier, dont le propriétaire est connu, sont abattus s'ils n'ont pas été réclamés avant l'expiration d'un délai de trois jours francs. Ce délai est porté à cinq jours francs pour les chiens courants avec collier ou portant la marque de leur maître.

Les chiens destinés à être abattus peuvent être livrés à des établissements publics d'enseignement ou de recherches scientifiques.

En cas de remise au propriétaire ce dernier sera tenu d'acquitter les frais de conduite, de nourriture et de garde d'après un tarif fixé par l'autorité municipale.

ART. 53. — L'autorité administrative pourra, lorsqu'elle croira cette mesure utile particulièrement dans les villes, ordonner par arrêté que tous les chiens circulant sur la voie publique soient muselés ou tenus en laisse.

ART. 54. — Lorsqu'un cas de rage a été constaté dans une commune, le maire prend un arrêté pour interdire pendant six semaines au moins la circulation des chiens à moins qu'ils ne soient tenus en laisse.

La même mesure est prise pour les communes qui ont été parcourues par un chien enragé.

Pendant le même temps il est interdit aux propriétaires de se dessaisir de leurs chiens ou de les conduire en dehors de leur résidence, si ce n'est pour les faire abattre. Toutefois peuvent être admis à circuler librement, mais seulement pour l'usage auquel ils sont employés, les chiens de berger et de bouvier ainsi que les chiens de chasse.

ART. 55. — Lorsque des animaux herbivores ont été mordus par un animal enragé, le maire prend un arrêté pour mettre ces animaux sous la surveillance d'un vétérinaire délégué à cet effet. Cette surveillance sera de six semaines au moins.

Ces animaux sont marqués et il est interdit aux propriétaires de s'en dessaisir avant l'expiration de ce délai si ce n'est pour les faire abattre.

ART. 56. — L'utilisation de la peau des animaux morts de la rage ou abattus pour cause de cette maladie demeure permise après désinfection dûment constatée. »

Les prescriptions de la loi du 21 juillet 1881 et du décret du 22 juin 1882 sont quelquefois très césariennes. Nous observerons qu'elles ont été facilitées comme celles de la loi du 13 avril 1850 par l'admission d'un droit à une indemnité pour les propriétaires lésés,

Suivant les principes de la législation, l'indemnité n'est allouée que pour le cas d'expropriation ; c'est-à-dire d'abatage et d'interdiction de vendre corrélative. (Loi, art. 17. Décret, art. 65).]

Lorsque l'emploi des débris d'un animal abattu pour cause de peste bovine ou de péripneumonie contagieuse a été autorisé pour la consommation ou un usage industriel, le propriétaire est tenu de déclarer le produit de la vente de ces débris dont le montant doit être déduit de l'indemnité (Loi, article 19).

CHAPITRE VII

LIBERTE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

§ I. — Principes généraux.

La loi du 21 juillet 1881 contient quelques dispositions restrictives concernant l'exercice de l'industrie agricole et du commerce de boucherie, diminuant d'autant le rôle de la police municipale à leur égard.

En dehors de cela le maire conserve des prérogatives encore assez étendues pour la surveillance des professions.

Sans doute l'autorité administrative est tenue de respecter le principe de la liberté de l'industrie proclamé par l'art 7 de la loi du 2 mars 1791. Mais elle tient du même article le droit de faire des règlements de police sur l'exercice des diverses industries. Il dit en effet :

« A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à

toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon; mais elle sera tenue... de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits. »

L'art. 97, §5, de la loi du 5 avril 1884, énonce un des principaux objets de cette réglementation relatifs à la salubrité :

« L'inspection sur la salubrité des comestibles exposés en vente. »

Il va sans dire que les termes de la loi de 1791 excluent toute création de monopole. Mais des dispositions pourraient, sans avoir ce caractère précis, restreindre illégalement la liberté du commerce et de l'industrie.

Telle serait l'imposition de taxes non prévues par la loi. Lorsque le maire prescrit l'inspection des viandes, il ne peut autoriser les individus préposés à ce service à percevoir une rétribution sur chaque tête de bétail abattu. (Cr. c., 22 février 1825.)

Il ne saurait limiter arbitrairement l'exercice d'une profession, par exemple reproduisant une ordonnance du 24 septembre 1517, interdire aux bouchers de cumuler cette profession avec telle autre, celle d'aubergiste ou de cabaretier. Il ne peut davantage défendre aux habitants d'une commune de s'approvisionner avec de la viande dont ils auraient besoin, ailleurs que dans la commune (Cr., c. 1^{er} août 1842).

Des prescriptions imposant des conditions spéciales à l'exercice de certaines professions, et en visant la salubrité publique, ont un caractère prohibitif si étroit qu'il est difficile de les distinguer du monopole). En fait ce sont les tribunaux qui apprécient. Ils ont eu longtemps à résister contre une tendance des maires à exiger une autorisation de quelques industries.

La jurisprudence a principalement fixé son opinion sur l'exercice de la profession de vidangeur.

Il est actuellement de jurisprudence constante que le droit qui appartient au maire de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du travail des vidanges et même d'obliger les entrepreneurs à se pourvoir d'un matériel suffisant ne va pas jusqu'à leur permettre de créer un monopole au profit d'un entrepreneur et au préjudice de tous les autres (Cr. c., 12 février 1881.)

Mais l'autorité municipale peut décider que le droit d'exercer la profession ne sera accordé qu'à ceux qui auront justifié par une déclaration préalable remplir certaines conditions prescrites dans l'intérêt de la salubrité, si l'ensemble de ces prescriptions ne constituait pas un moyen indirect d'établir un monopole.

Aussi l'étendue des obligations imposées doit-elle être spécifiée nettement, afin de ne pas réserver

ver à l'autorité le droit de refuser arbitrairement l'autorisation. C'est là en effet ce qui distingue de l'autorisation, source de monopole, procédé illégal, la déclaration préalable, réglementation tolérée.

En conséquence n'est pas obligatoire l'arrêté se bornant à prescrire de justifier la possession de « voitures, chevaux et ustensiles nécessaires » sans déterminer la condition dans lesquelles ce matériel devra être établi et possédé (Tr. c., 23 juillet 1869).

D'ailleurs les conditions spécifiées, si elles étaient trop exclusives, seraient considérées comme constituant un monopole; par exemple, l'obligation d'être muni d'un système déterminé, objet d'un brevet dont l'entrepreneur agréé serait cessionnaire.

L'interdiction des monopoles n'a pas été de tout temps comprise d'une façon aussi absolue. Elle ne fut appliquée à la profession de vidangeurs qu'en 1838 par un arrêt du 18 janvier. Le principe fut peu après confirmé par une lettre du Ministre de l'Intérieur du 13 mars 1839.

La liberté des commerces de boulangerie et de boucherie n'a pas été non plus toujours reconnue. Le décret du 22 juin 1863 a abrogé les décrets, ordonnances, ou règlements généraux, concernant la boulangerie et l'a par suite replacée sous le ré-

gime du droit commun. Pour la boucherie il y a un décret du 24 février 1858.

Nous allons maintenant passer en revue les diverses applications de la police des professions.

Il convient d'observer avant tout que les fonctions de l'autorité municipale se limitent aux objets qu'emploient les différents commerces ou industries et ne s'appliquent aucunement aux personnes.

Nous avons vu qu'il est interdit au Maire, du moins par les principes de jurisprudence de porter atteinte à la liberté de la personne pour raison de salubrité. Or il faut considérer comme visant principalement la personne humaine et la faculté d'en disposer, toutes les mesures portant sur les conditions du travail.

La prohibition de veiller à la santé des personnes employées par une industrie semble un peu exagérée lorsque le Maire a la faculté de protéger les personnes étrangères contre l'insalubrité dont cette industrie est la cause. Mais il faut remarquer qu'en cas d'insalubrité sérieuse l'administration exerce une surveillance spéciale en vertu du décret du 15 octobre 1810

Les objets auxquels s'appliquent les pouvoirs de police sont : les comestibles et les substances insalubres de leur nature.

§ 2. — Mesures relatives à la salubrité des comestibles exposés en vente.

L'article 475 du Code pénal comprenait dans les personnes susceptibles d'une amende de 6 à 10 francs, celles qui auraient « exposé en vente des comestibles gâtés, corrompus ou nuisibles ».

La loi du 27 mars 1851 a abrogé cet article et a rendus passibles des peines portées par l'article 423 du Code pénal « ceux qui vendront ou mettront en vente des substances ou denrées alimentaires ou médicamenteuses qu'ils sauront être falsifiées ou corrompues. »

Il n'appartient donc au Maire que de publier à nouveau ces dispositions légales, en vertu de l'article 94, § 2, de la loi du 5 avril 1884 ; et de rappeler les citoyens à leur observation. Mais il reprend l'initiative pour toutes les questions qui ne sont pas comprises dans les termes précis de la loi de 1851. Elle se limite en effet aux ventes faites en connaissance de cause, et aux denrées falsifiées ou corrompues.

En premier lieu, l'ignorance n'est pas toujours excusable, surtout si elle provient d'une réelle négligence apportée dans la surveillance des produits mis en vente. Ce serait une raison pour le Maire

de prohiber et de punir la vente de denrées corrompues même lorsque le vendeur n'aurait pas eu connaissance de leur état de corruption (Cr. c., 18 avril 1856. Cr. c., 29 février 1868).

En second lieu, les termes de la loi de 1851 ne comprennent pas les choses simplement nuisibles. L'autorité municipale pourrait donc interdire l'exposition ou la mise en vente, sur les marchés publics, de fruits que leur défaut de maturité rendrait nuisibles à la santé des citoyens ; de champignons vénéneux, ou même de ceux qui seraient susceptibles de tromper l'œil peu exercé (Tr. c., 17 novembre 1866).

Pareillement il y aurait à interdire la mise en vente de pains qui ne seraient pas entièrement cuits (Cr. c., 1^{er} avril 1854 ; Cr. c., 29 mai 1868).

La surveillance de l'autorité municipale sur le commerce des denrées alimentaires peut s'exercer de quatre manières : par l'obligation d'une déclaration préalable, par celle d'observer certaines conditions dans la tenue des établissements, de laisser visiter les objets mis en vente, ou de suivre certaines règles en procédant à la vente.

Nous avons examiné plus haut les déclarations imposées aux commerçants. Il reste à parler des trois autres modes de surveillance.

Les mesures dont il s'agit, bien qu'elles rendent

l'autorité capable de s'introduire dans les locaux occupés pour le commerce ne portent pas atteinte en réalité à la liberté du domicile. On considère en effet qu'elles ne s'appliquent qu'à des lieux où tout le monde est admis.

1) Les cas où l'autorité municipale peut intervenir dans la tenue des établissements sont assez nombreux.

Les conserves de vinaigre, ou de matières alimentaires salées ou vinaigrées, faites par les épiciers dans des vases de terre vernis, sont insalubres parce que ce vernis où il entre du plomb se décompose et forme un poison très actif. Les fournisseurs de comestibles laissent quelquefois leurs marchandises en contact avec d'autres qui les rendent nuisibles.

Un maire peut interdire au chaudronnier d'employer ni directement ni indirectement du plomb dans l'étamage des batteries de cuisine et vaisselle de cuivre.

La salubrité des locaux occupés par les bouchers est aussi importante.

Il appartient de prendre des mesures concernant la dimension des étaux, la circulation de l'air, le dallage avec fente et rigole, et surélévation du sol de la rue. (Ordon. de police, 16 mars 1858). (Cr. c., 24 juin 1831).

2) L'autorité municipale peut imposer aux commerçants de laisser visiter les marchandises mises en vente.

Mais le moyen le plus communément employé pour assurer la salubrité des comestibles est de les soumettre à une inspection régulière. Est obligatoire l'arrêté municipal qui défend à tous capitaines, maîtres de barque et autres, fréquentant le port pour y vendre du poisson et des coquillages, d'exposer lesdits objets en vente, avant qu'ils aient été soumis à l'inspection de la police et que les vendeurs aient reçu une permission de la mairie de les débiter, à moins qu'ils n'habitent la ville. (Cr. c., 20 juin 1828.) Il peut être exigé que les comestibles apportés aux marchés et qui n'ayant pas été vendus pourraient se corrompre jusqu'au marché prochain, soient tenus dans un local particulier où l'inspection pourra être faite.

L'inspection s'applique principalement au commerce de la boucherie. Mais elle varie suivant que les villes possèdent ou non des abattoirs publics.

Les tueries particulières, quoique comprises dans la seconde classe des établissements insalubres, sont soumises à une certaine réglementation de la part de l'autorité municipale en vertu de ses pouvoirs d'inspection sur la salubrité des denrées alimentaires.

Le maire peut exiger que tout échaudoir soit

placé dans une cour bien aérée, bien dallée, de dimensions suffisantes.

On lui reconnut même le droit d'ordonner la suppression des tueries lorsqu'il existait un abattoir public (Cr. c., 18 octobre 1827. Cons. d'État, 2 janvier 1835).

Cette faculté est devenue un fait obligatoire par l'art. 2 de l'ordonnance du 15 avril 1838. La mise en activité d'un abattoir public entraîne de plein droit cette suppression dans la localité, ce qui doit s'entendre, d'après un avis du Conseil d'État, du 9 juin 1891, de toute agglomération susceptible d'être utilement desservie par l'abattoir (1).

Les maires de quelques villes qui possèdent des

(1) La suppression des tueries particulières se produit lentement, malgré les vœux des hygiénistes et les efforts de l'administration.

Voici ce que dit à ce sujet une circulaire ministérielle du 22 mars 1881 :

« C'est là que sont conduites, pour y être abattues, des bêtes malades que les inspecteurs ne laisseraient pas livrer à la consommation si elles étaient amenées dans un abattoir municipal.

« Je ne saurais donc trop vous engager, M. le Préfet, à inviter les municipalités des communes ayant une certaine importance et qui sont dépourvues d'abattoir public, à étudier les voies et moyens d'en doter la localité. On pourra, dans la plupart des cas, objecter le défaut de ressources nécessaires. Mais l'expérience a démontré qu'une ville est loin de compromettre ses finances en créant ces sortes d'établissements. Elle ne tarde pas au contraire à trouver dans leur fonctionnement une source de revenus qui lui permet de pourvoir à d'autres besoins. »

abattoirs ont prétendu obliger les bouchers et charcutiers des marchés de ces villes, sans exception pour les forains, à venir abattre leurs bestiaux à la tuerie commune. La circulaire du ministre de l'intérieur du 22 décembre 1825 a reconnu qu'une telle mesure est contraire au droit commun et aux règles de l'équité en ce qu'elle force des commerçants, qui payent leur quote-part des contributions dans le lieu où se trouve leur domicile, à contribuer encore aux revenus communaux d'une ville qui n'est pas le siège habituel de leur commerce. Aussi dans tous les règlements approuvés par l'administration supérieure a-t-on formellement établi que l'usage des abattoirs publics des villes devait être facultatif et non obligatoire pour les bouchers et charcutiers du dehors.

Mais la jurisprudence admet que l'arrêté municipal portant que les bouchers seront tenus d'abattre le bétail à l'abattoir public et non ailleurs, est obligatoire pour tous les bouchers qui demeurent dans la commune et même pour ceux qui habitent hors des limites de l'octroi de la ville (Cr. c., 18 octobre 1827).

3) Nous avons vu que le maire peut interdire d'une façon absolue la vente de choses nuisibles, des viandes d'animaux tués trop jeunes par exemple. Il a encore la faculté de réglementer le mode de vente.

Vente à domicile. — Aucune restriction ne peut être apportée à la vente faite en pareille circonstance. Le maire ne saurait par exemple interdire aux marchands de la commune la vente dans leur domicile pendant la tenue du marché (Cr. c., 12 juillet 1849).

Mais lorsqu'il permet aux marchands forains de vendre leurs denrées en leur fixant un lieu et un jour, ceux-ci ne pourraient, même en louant une chambre à cet effet, y vendre tous les jours (Cr. c., 30 juillet 1829.)

La liberté de la vente à domicile s'étend à la vente aux enchères qui a été autorisée pour les comestibles par l'art. 2 de la loi du 25 juin 1841. Mais les marchands qui y procèdent peuvent être obligés d'apporter leurs denrées au marché pour y être examinées (Cr. c., 22 juillet 1859).

La prescription que le poisson et le gibier de terre et de mer, entrant en ville *pour y être vendus*, devront être apportés sur le marché rentre dans les attributions conférées au maire, alors d'ailleurs que cette mesure a pour but de permettre aux inspecteurs municipaux de constater la salubrité des denrées, sans porter atteinte au droit de vendre selon le mode convenant aux vendeurs.

Vente sur la voie publique. — Elle peut être interdite lorsqu'il y a dans la commune

un marché public Dans ce cas les vendeurs peuvent être contraints de ne stationner ailleurs qu'au marché. Par exemple lorsqu'il y a marché aux volailles il sera fait défense d'en vendre sur la voie publique dans les rues de la ville (Cr. c., 8 septembre 1837).

Vente par les marchands forains. Ceux-ci peuvent être tenus de ne vendre qu'au marché public ou dans des boutiques et autres lieux à ce destinés.

Cette mesure s'applique soit aux boulangers, soit aux bouchers, soit à tous autres colporteurs de denrées et particulièrement aux habitants des campagnes (Cr. c., 30 août 1844).

Néanmoins le droit du maire ne peut aller jusqu'à l'interdiction d'introduire en ville et de mettre en vente des viandes autres que celle provenant de l'abattoir communal (Cr. c., 12 juin 1869).

Vente par colportage. — C'est le procédé qui consiste à présenter les denrées au domicile de l'acheteur.

Cette vente n'est interdite à Paris, en vertu du décret du 5 septembre 1870, que pour la viande de cheval.

Les maires qui l'interdisent d'une façon générale pour quelque commerce que ce soit, ne sauraient con-

formément à une instruction du ministre du commerce du 15 octobre 1835, défendre de porter du pain à des pratiques attitrées, ce fait ne pouvant être assimilé au colportage sur la voie publique (Cr. c., 5 janvier 1838).

**§ 3. — Mesures relatives à l'emploi de substances
insalubres de leur nature.**

L'usage des substances vénéneuses dans les produits pharmaceutiques a été réglementé par la loi du 19 juillet 1845 et les décrets des 3 mai et 18 juillet 1850.

Une loi du 25 avril 1895 s'applique spécialement aux sérums thérapeutiques.

Il ne reste à l'autorité municipale que la police des établissements insalubres compatibles avec le décret du 15 octobre 1810.

Ce décret ne visant qu'un certain nombre d'établissements classés suivant l'importance de leur insalubrité, on peut se demander si le maire ne conserve pas des pouvoirs particuliers en ce qui concerne les autres.

La jurisprudence regarde au contraire la disposition précédente comme affectant d'une manière générale la réglementation des établissements

insalubres. De la sorte, ceux qui ont fait l'objet d'une classification doivent être autorisés par l'administration supérieure ; les autres sont affranchis de tout contrôle particulier. Mais ils demeurent naturellement soumis à la police générale du maire.

Cette opinion s'appuie sur les termes du décret de 1810 et de l'art. 5 de l'ordonnance du 14 janvier 1815 déclarant que c'est aux préfets ou à l'autorité administrative supérieure qu'appartient exclusivement le pouvoir de déterminer les conditions d'existence, d'installation et d'action des établissements insalubres, incommodes ou dangereux. Un maire ne saurait donc s'attribuer vis-à-vis d'eux des droits que le législateur a expressément dévolus à l'administration supérieure. On peut ajouter « que c'est précisément pour affranchir l'industrie de l'arbitraire des autorités communales que la réglementation a été attribuée à une autorité mieux placée pour prendre des mesures dégagées de passions ou de préjugés et uniquement dictées par des considérations d'intérêt général » (1).

Du reste la réglementation de l'autorité municipale ne s'accorderait guère avec le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, si elle était

(1) Bourguignot, *Des établissements industriels*, n° 93.

libre d'interdire toute industrie présentant quelque cause d'insalubrité.

Un arrêt cependant a jugé qu'on doit réputer légal un arrêté enjoignant à un chiffonnier de transporter en dehors de la ville non pas son établissement lui-même ; mais seulement un dépôt d'os et de matières putrides en faisant partie (Cr. c., 21 décembre 1848).

Il serait possible d'expliquer cet arrêt en faisant remarquer que la prohibition est de celles que le maire pourrait enjoindre à tout habitant de la commune. Or, si le législateur a voulu soustraire à l'autorité municipale la décision de la salubrité des industries, il n'a pas songé à créer, pour les établissements plus ou moins insalubres, une condition privilégiée.

Ces établissements en effet restent soumis, classés ou non, aux règlements de police générale (Cr. c., 1^{er} août 1862). La cour de cassation a donc pu par plusieurs arrêts leur appliquer les prescriptions locales qui se rattachent seulement au fait de l'habitation telles que celles relatives au mode d'« établissements des lieux d'aisance (Cr. c., 15 mars 1861) ; ou les mesures concernant la salubrité de la voie publique et des cours d'eau, pourvu qu'elles n'aient pas pour effet de modifier les prescriptions de l'autorité supérieure.

Elle reconnaît même le droit d'imposer par un

arrêté particulier des prescriptions spéciales à certains établissements, pourvu qu'elles soient justifiées par l'intérêt de la salubrité et n'aient pas pour but de réglementer une industrie (Cr. c., 1^{er} août 1862. Cr. c., 16 août 1884). Ainsi il a été décidé qu'un maire pouvait imposer au propriétaire d'une tannerie autorisée l'obligation de construire dans sa propriété une cuve-réservoir en maçonnerie pour recevoir toutes les eaux de son établissement, de curer cette cuve le plus souvent possible, d'en enlever en vases clos les matières déposées et de couvrir le ruisseau par un dallage à la sortie de l'établissement jusqu'à un aqueduc voisin.

Les arrêtés pris dans ces conditions ont un caractère assez équivoque. On reconnaît généralement qu'ils peuvent être réformés par l'autorité supérieure ; le maire serait en pareil cas le représentant du préfet. Pourtant ces arrêtés doivent rentrer dans les pouvoirs généraux de police du maire. Car il est incompétent pour réglementer les établissements industriels, c'est-à-dire pour déterminer leur lieu d'installation et leurs conditions d'existence. Les arrêtés prononçant sur ces points ne peuvent devenir valables même par l'approbation du préfet (Cr. 25 novembre 1853). C'est donc l'exercice des fonctions de police municipale que l'on soumet à la réformation.

Il y a là une dérogation à l'indépendance du maire, qui s'explique par cette considération, que même en assurant la salubrité publique, il peut porter atteinte aux conditions d'existence de l'industrie. Mais s'il y a un conflit d'autorités, la manière de le résoudre est-elle nécessairement d'en faire juge l'une des parties ?

On s'est demandé ce que pouvait le maire en présence d'un établissement classé non autorisé. Il semble naturel qu'en vertu de sa mission d'assurer l'exécution des lois, il prenne les mesures nécessaires pour éviter l'installation d'un pareil établissement. La Cour de Cassation a admis cette opinion, mais en la faisant découler des pouvoirs généraux de police attribué au maire par l'art. 97.

CHAPITRE VIII

POLICE DES CHOSSES PUBLIQUES

Les pouvoirs de l'autorité municipale s'exerçant au sujet de tout ce qui touche à l'intérêt public, il est naturel que les choses placées directement à la disposition de tous soient soumises à la réglementation de police. Toutefois les droits du maire sont limités, sur un grand nombre de points, par les prérogatives de l'administration supérieure.

Mais, en principe, le maire conserve son autorité et l'exerce sous la simple réserve que ses prescriptions soient conciliables avec les lois et règlements relatifs à chaque objet.

§ 1. — Police des eaux.

Malgré les fonctions de l'administration supérieure dans le régime des eaux, le maire peut

faire des règlements concernant les cours d'eau pourvu que ces règlements aient pour but essentiel la salubrité publique.

Par exemple défendre de laver, en amont d'un point affecté à l'abreuvement des bestiaux, les hardes, linges, lainages et autres objets (Cr. c., 8 décembre 1865).

A raison d'une extrême sécheresse, le maire aurait la faculté d'interdire de détourner pour l'arrosage les eaux de la rivière et de ruisseaux traversant la commune (Cr. c., 16 décembre 1876).

En principe, même le préfet ne saurait empiéter sur les pouvoirs de l'autorité locale. Mais la jurisprudence lui reconnaît le droit, en raison de sa compétence pour prescrire et régler le curage d'un cours d'eau qui traverse plusieurs communes, de défendre de faire des déversements insalubres dans une dérivation d'un tel cours d'eau (Cr. c., 1^{er} août 1862).

D'ailleurs il est admis que l'autorité supérieure conserve en tout cas le droit de réformation. Cela est contraire aux droits de la police municipale. Il y a sans doute un conflit d'autorités entre le maire et le préfet, si celui-ci prétend qu'un arrêté municipal nuit au régime des eaux. Mais pourquoi, comme cela se passe dans la réglementation des établissements insalubres, est-ce le préfet qui la résout de lui-même?

L'autorité municipale est seule chargée de régler l'usage des fontaines publiques. Leurs eaux ne doivent en général, à moins de surabondance, servir qu'à des usages domestiques et tout autre emploi peut être interdit ; mais ces usages domestiques doivent s'étendre à tous ceux qui ont pour objet les besoins des ménages et des animaux dont on fait emploi, la propreté et la salubrité des édifices et de leurs dépendances (Cr. c., 4 novembre 1869, 6 février 1873).

Cependant il pourrait arriver que la disette d'eaux potables saines, résultant de circonstances particulières, par exemple une sécheresse estivale ou un tarissement accidentel, nécessitât des mesures particulières momentanées ; une limitation déterminée des usages domestiques serait alors possible et légale (Cr. c., 8 février 1856).

§ 2. — Police de la voie publique.

Les pouvoirs du maire en matière de voirie sont plus étendus. Il conserve ses fonctions de police même lorsqu'une route fait partie de la grande voirie, comme une route départementale, pendant tout son passage dans les lieux habités. C'est, en effet, le pouvoir d'administration seulement qui est transmis au préfet. Celui-ci n'a

d'attributions exclusives qu'en ce qui concerne les mesures affectant le domaine ou l'usage de la voie publique : par exemple les alignements, la permission pour dépôts permanents, etc.

Les questions de salubrité sont ici plus variées et plus réellement municipales que celles relatives aux cours d'eaux.

L'autorité municipale peut prescrire tout ce qui a pour objet la propreté, la salubrité et la commodité du passage dans les rues et places publiques. Ainsi ordonner d'enfermer et de garder les oies, dindons, canards et autres espèces de volailles qui sont dans l'habitude de s'écarter des habitations (Cr. c., 18 février 1858).

On remarque même un arrêté enjoignant aux personnes conduisant des porcs sur la voie publique d'être munies d'un panier, d'une pelle et d'un balai (Cr. c., 18 juin 1836).

Il est utile de distinguer les mesures prises à l'égard de ces animaux et celles concernant la divagation des animaux malfaisants et féroces. Ces dernières comportent la sanction de l'art. 475 du Code pénal, et les autres, celle de l'art. 471.

Les paragraphes 3 et 6 du même article 471 contiennent les autres applications de la police municipale : à la salubrité et propreté de la voie publique : qui sont le balayage, le jet ou l'exposition de matières insalubres,

Il convient à ce propos de se rendre compte de la manière dont les dispositions de l'art. 471 rentrent dans l'œuvre de la police municipale.

L'insertion de ces prohibitions dans le code pénal a pour but de rendre la sanction pénale obligatoire même à défaut de règlement municipal. Les règlements locaux sont superflus là où la loi a disposé (Cr. c., 2 juin 1842).

Il a paru indispensable de ne pas laisser indemnes ceux qui commettraient des imprudences comme celles de jeter des immondices sur la voie publique. Ces contraventions ne sauraient même être excusables sous aucun prétexte de tolérance. (Cr. c., 8 février 1866).

On objecte à cette interprétation que le paragraphe 2 vise une contravention subordonnée à la préexistence d'un règlement.

« Ceux qui auront violé la défense de tirer en certains lieux des pièces d'artifice. »

La pensée de la loi était peut-être qu'il intervînt toujours une autorisation plus ou moins expresse de tirer des pièces d'artifice, et dans ce cas, l'application de l'art. 471 n'eût plus été facultative, mais seulement la détermination des circonstances.

Ce n'est pas d'ailleurs un alinéa pris à part qui peut détruire l'ensemble d'une disposition telle que l'art. 471. Il y a la même inconséquence dans l'art. 97 de la loi municipale, qui mentionne à la

suite des cas où le maire a la faculté de prendre des règlements, celui de la divagation des animaux qui est suffisamment réglé par l'art. 475, § 7.

La mention à l'art. 471 n'enlève pas d'ailleurs à chaque objet son caractère de police municipale ; et cela, non seulement parce qu'il rentre, dans les attributions de police, de publier à nouveau les lois et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation, mais pour la raison même que ces objets en font partie par leur essence même. Ils s'incorporent d'une façon si intime à la vie communale, que le maire a presque toujours l'occasion de les compléter, de les approprier par quelques mesures de détail ; ainsi les prescriptions de balayer à certaines heures, ou d'établir de certaine façon l'écoulement des eaux sur la voie publique.

Malgré leur caractère de police municipale, ces mesures semblent jouir auprès de la jurisprudence d'une plus grande latitude que les autres. Elles s'appliquent même à la propreté. Elles peuvent commander un travail déterminé, de balayage par exemple.

Toutefois ces prérogatives spéciales sont exclusivement limitées à la voie publique, et ne sauraient être étendues pour quelque raison aux propriétés privées ; pour le cas notamment d'une fosse creusée

près de la voie publique alors qu'elle ne nuit pas à la salubrité.

Lorsque le maire prescrit le déversement des eaux dans un égout, il lui est interdit d'imposer aucune condition au travail à faire dans la propriété. C'est le principe qui a été appliqué par le Conseil d'Etat, dans l'annulation de l'arrêté du Préfet de la Seine du 8 août 1894, sur l'installation du Tout à l'égout (C. d'État, 1^{er} mai 1896).

A plus forte raison, le maire ne peut-il exiger la présentation des plans ; sauf dans les villes où est applicable le décret du 26 mars 1852 (C. d'État, 3 mars 1900).

La disposition du paragraphe 6, art. 471 est la suivante :

« Ceux qui auront jeté ou exposé au devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres. »

Les édifices en question sont, malgré les termes peu explicites de la loi, ceux qui bordent la voie publique ; cela résulte de l'analogie des termes du paragraphe 3 de l'art. 105 du code du 3 brumaire an IV qui déclarait expressément punis des peines de simple police ceux qui contrevenaient à la défense « de rien exposer sur les fenêtres ou au devant de leur maison sur la voie publique ». Si l'expression « sur la voie publique » ne se retrouve pas

dans la législation actuelle, on admet que cependant le sens est resté le même.

Il n'y aurait donc pas de contravention à jeter des choses nuisibles par la fenêtre sur un terrain privé, même non clos et grevé d'une servitude de passage au profit de plusieurs propriétaires voisins (Cr. c., 2 juin 1865).

Mais le maire peut étendre aux passants les défenses faites aux habitants ou propriétaires des maisons riveraines de la voie publique (D. P. 68, 1. 285. note 4).

Le texte du Code pénal comprend deux faits : le jet, l'exposition.

1. — Jet.

Suivant les termes de la loi, cette prohibition s'applique sans distinction à tout ce qui est envoyé de haut, mais il a été admis de plus qu'elle renferme implicitement celle de faire ou laisser couler sur la voie publique des eaux insalubres. Un arrêté municipal n'est donc pas nécessaire pour que les propriétaires riverains qui laissent écouler des eaux de cette nature se trouvent en contravention. Il en serait de même pour l'usinier qui déverserait les eaux insalubres de son établissement dans un ruisseau bordant la voie publique (Cr. c., 1^{er} mai 1879).

Un arrêt reconnaît au maire la faculté de régler le déversement sans qu'il s'agisse d'eaux embarrassantes ou insalubres (Cr. c., 7 décembre 1858). C'est lui attribuer les pouvoirs les plus étendus en matière de voirie.

Du reste il peut interdire de secouer et battre par la fenêtre, des tapis paillassons et tous autres objets de nature à porter préjudice aux passants.

2. — Exposition.

La loi ne prohibe d'exposer sur la voie publique que des choses susceptibles d'occasionner des exhalaisons nuisibles.

Un arrêt municipal ne pourrait donc, en rappelant cette défense, y ajouter légalement celle d'exposer des choses de nature à répandre des exhalaisons désagréables.

3. — Balayage.

Le paragraphe 3 est ainsi conçu :

« Ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est laissé aux habitants. »

Ce texte a reçu une application assez différente du précédent, Les auteurs admettent que contrai-

rement à l'esprit général de l'art. 471, l'obligation de balayage n'existe que si un règlement municipal est intervenu, soit pour l'imposer aux habitants, soit pour le mettre à la charge de la commune.

Il paraît plus vraisemblable d'interpréter le paragraphe 3 de la façon suivante : Les riverains sont tenus de balayer de toute façon. Mais il ne sont tenus qu'à balayer. Il incombe donc une autre tâche à la commune, c'est d'enlever les boues et immondices. Or, dans bien des cas, ne préférera-t-elle pas, pour simplifier les choses, prendre à sa charge tout le nettoyage de la voie publique.

Il faut en effet que le service de l'enlèvement coïncide avec le balayage exécuté par les particuliers, ou par les entreprises qui en auront été chargées, comme cela s'est vu dans quelques villes.

Cette nécessité a existé de tous temps. L'ordonnance du 30 avril 1663 porte que les bourgeois seront tenus « de faire nettoyer et de balayer devant leurs portes, lorsque les tombereaux des entrepreneurs de nettoiemént y seront arrêtés et que les voituriers, charretiers et conducteurs chargeront, tant les boues et immondices qu'ils trouveront dans les rues, que celles qui leur seront apportées des maisons dans des mannequins, paniers, et autres vaisseaux ».

L'obligation de balayage paraît donc être la

cause des prescriptions du Préfet de la Seine à l'égard des boîtes à ordures. Car, à Paris, les propriétaires, malgré que la ville fasse le service du balayage, sont sormis à cette obligation. La loi du 26 mars 1873 a simplement autorisé la ville à procéder elle-même au nettoiemnt de la voie publique sans prendre le balayage à sa charge, en se faisant au contraire indemniser des dépenses occasionnées.

Cette disposition elle-même confirme l'opinion que le balayage est imposé par l'art. 471 sans qu'il soit besoin de l'intervention d'un arrêté municipal.

Il est plus aisé de soutenir qu'on doit faire ici exception au principe que la police de la voie publique ne s'étend pas aux propriétés privées, car la loi emploie seulement les termes de « rues et passages. »

Le droit de l'autorité municipale s'étend donc à tout ce qui sert à la circulation. Mais il sera difficile de limiter le point où le nombre d'habitants empruntant une voie privée sera assez considérable pour entraîner la compétence du maire. Il a été reconnu qu'il n'est pas obligatoire de balayer dans une ruelle faisant partie d'une propriété privée encore bien que cette ruelle sans clôture aboutisse à la voie publique (Cr. c., 22 novembre 1856).

Les personnes responsables sont : le propriétaire même s'il n'habite pas, le principal locataire comme tenu des obligations du propriétaire. Un règlement peut sans illégalité étendre l'obligation aux locataires, mais celle du propriétaire subsiste (Cr. c., 3 juin 1881).

Les propriétaires qui ont traité avec une compagnie pour le balayage n'en restent pas moins responsables de l'inobservation de l'arrêté municipal, sauf leur recours civil contre la compagnie (Cr. c., 31 août 1854).

L'autorité municipale peut indiquer les heures, les jours de balayer, ou seulement un nombre de fois par semaine (Cr. c., 28 mars 1835).

Elle peut comprendre dans le balayage l'arrachage d'herbes couvrant des immondices.

§ 3. — Réglementation des services publics.

On se rappelle que la ville de Paris procède elle-même au balayage : mais au compte des particuliers. Cette situation dérive d'une loi spéciale. Car en général, lorsque la commune ne laisse pas ce soin aux habitants, c'est pour le prendre à sa charge.

Alors, si elle traite avec un entrepreneur pour l'exécution de ce service, elle engage financière-

ment la commune. Mais le contrat qu'elle fait peut entraîner à l'égard du bénéficiaire des conséquences autres que pécuniaires. Car le maire a la faculté, tout en réglant les finances de la ville, d'appliquer s'il y a lieu son pouvoir de police. Il en résulterait pour l'entrepreneur une responsabilité pénale selon les termes de l'art. 471.

Cette distinction entre les dispositions financières et réglementaires est applicable à toutes les concessions de monopoles. Et il est important de déterminer le rôle de chacune.

La base de la concession est la gestion des finances de la ville. Il est tiré profit, par une sorte de redevance, d'un travail qui nécessite l'autorisation de la ville, en raison de l'usage de la voie publique notamment. Dans les limites exclusives où cette autorisation est nécessaire, se développe le caractère financier de la concession, et le droit d'établir un monopole.

Quant au reste, il ne semble pas que l'autorité municipale soit privée de son droit de réglementer à l'égard d'une entreprise concessionnaire. Elle pourrait intervenir pour assurer la salubrité des eaux fournies par une compagnie.

L'observation des principes de la police municipale s'applique aussi à la réglementation des services communaux tels que les abattoirs.

L'autorité municipale ne peut porter atteinte au

droit de libre industrie que pour le maintien du bon ordre ou la surveillance de la salubrité.

La fixation d'un jour de chômage s'explique par la nécessité de nettoyer l'abattoir (Cr. c., 29 juillet 1882).

Il y aurait excès de pouvoir à exiger non plus seulement que les tripiers lavent les abats avant de les transporter, mais les cuisent et préparent à la consommation (C. d'Etat, 30 juin 1859).

Il faut distinguer parmi les obligations imposées celles qui résultent des mesures de police prises dans l'intérêt de l'ordre et de la salubrité, de celles qui sont la conséquence des droits de la commune comme personne civile propriétaire de l'abattoir.

Ainsi le règlement obligeant les fondeurs de suif à réparer les dégradations survenues par leur faute aux ustensiles n'est pas obligatoire sous la sanction de l'art. 471 § 15 du code pénal, sauf l'action civile de la commune devant la juridiction ordinaire (Cr. c., 4 décembre 1840).

CHAPITRE IX

POUVOIR EN TEMPS D'ÉPIDÉMIE

Le rôle du maire en cette matière n'est pas en conformité avec les principes de l'hygiène publique. Comme le prouve l'effort tenté en 1897 par le législateur, les maladies transmissibles sont un danger contre lequel les diverses autorités sont mal défendues.

Une loi du 3 mars 1822 règle la police sanitaire. Mais elle ne s'applique qu'au cas où « l'invasion ou la crainte d'une maladie pestilentielle rendrait des mesures nécessaires sur les frontières de terre ou dans l'intérieur. »

Si elle prévoit des mesures à prendre à l'intérieur, celles-ci ont un caractère exceptionnel d'intérêt national qui explique les dispositions pénales très sévères contenues au titre II de la même loi.

Elle n'a donc aucun but municipal et ne renferme pas la moindre attribution pour le maire.

Ses fonctions, en temps d'épidémie, ne sont indiquées que par la loi municipale elle-même.

Elle lui confie : « le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires... les maladies épidémiques ou contagieuses en provoquant s'il y a lieu l'intervention de l'administration supérieure » (Art. 97, § 4).

Cette mission, de prendre les précautions propres à conjurer une épidémie, donne à entendre que le pouvoir discrétionnaire de l'autorité municipale s'accroît en raison du besoin réel et pressant.

Mais lorsqu'on dit, comme M. Morgand (1) : « En cas d'épidémie les pouvoirs du maire grandissant avec le danger », est il possible de croire par là que le maire prend toutes les mesure nécessaires, si nombreuses et si variées soient-elles.

La première remarque à faire c'est que sa fonction rentre, suivant les termes de la loi, dans celle de la police municipale, et qu'elle se trouve limitée comme cette dernière par le respect de la propriété et de la liberté du commerce. Elle ne permettrait pas non plus d'ordonner quoi que ce soit concernant les soins à apporter aux malades.

Pour toutes mesures dépassant ses pouvoirs, le maire ne peut que provoquer l'intervention de

(1) Loi municipale, t. II.

l'autorité supérieure. Il n'est en définitive chargé que des premières dispositions préventives, de celles qui, sans bouleverser l'existence journalière, sont pour les habitants de la commune, comme cela arrive aux individus, plus strictes à certains moments.

C'est dans ce sens que s'est prononcée la jurisprudence. Nous en avons déjà vu quelques exemples. Nous donnerons ici le suivant qui est très précis.

Le maire, en vue de prévenir une épidémie dont le pays est menacé, peut enjoindre aux propriétaires et locataires de faire disparaître, à des époques déterminées (tous les cinq jours, par exemple), de leurs maisons, cours, ruelles, jardins ou dépendances, tous les fumiers, immondices et autres matières de nature à répandre des exhalaisons infectes et malsaines (Cr. c., 2 mars 1867).

Les conditions générales des fonctions de police dans leur application au droit de propriété ne sauraient d'ailleurs être éludées.

L'interdiction de déterminer des travaux soulève cependant une controverse.

On observe que le maire peut prescrire la démolition d'une construction dangereuse dans un cas d'urgence. Naturellement, et comme le donne à entendre les termes du paragraphe 4, l'urgence existe en cas d'épidémie. Mais ce que l'on peut

contester, c'est l'analogie établie entre la démolition d'un immeuble menaçant ruine, ou constituant un foyer d'épidémie.

Ce n'est pas qu'il faille ici respecter la loi de 1850 et laisser ordonner la mesure à prendre par la commission des logements insalubres. Nous savons qu'elle ne s'applique pas aux questions d'intérêt public, comme les épidémies, pour cette raison entre autres. qu'elle ne s'adresse pas à une maison habitée par son propriétaire.

Nous sommes donc dans un cas d'exercice des pouvoirs généraux de police. Or, pour permettre l'injonction d'un travail, la jurisprudence exige que son efficacité soit exclusive. On peut ici objecter qu'ordonner la démolition c'est aller un peu vite en affaires, qu'il existera sans doute un moyen moins radical. Il paraît cependant, d'après M. Morgand, que le ministre de l'intérieur dans une question à lui posée par un maire, répondit qu'il ne lui était pas interdit en cas de péril extrême de faire abattre un lot d'immeubles insalubres qu'il craignait de voir convertir en foyer d'épidémie.

La solution n'est pas très sûre. On admettrait davantage que le maire, après une première injonction de faire disparaître l'insalubrité dans un certain délai, prêt, le délai écoulé, un nouvel arrêté pour prescrire certains travaux, sans atten-

dre un jugement, à raison d'une extrême urgence.

La Cour de cassation a décidé qu'un maire ne peut, à raison d'une épidémie de petite vérole régnante, enjoindre à des propriétaires chez lesquels aucun cas de maladie ne s'était d'ailleurs déclaré, de désinfecter et de blanchir au lait de chaux l'intérieur de leur maison (Tr. cas., 18 juin 1887).

CHAPITRE X

THÉORIES D'HYGIÈNE PUBLIQUE

La limitation assez rigoureuse des pouvoirs de l'autorité municipale, même en temps d'épidémie, a suscité de la part des hygiénistes de vives critiques. Ce qui aggrave l'insuffisance de la police municipale, c'est que l'administration elle-même ne tient pas de la loi des pouvoirs assez étendus. Or maintenant que le moyen de combattre le mal est connu, il faut que l'autorité l'impose à chacun.

C'est dans ce sens que concluait M. Brouardel devant le comité consultatif d'hygiène de France, le 5 novembre 1888 :

« 1° L'assainissement de la France, au point de vue notamment, de la fièvre typhoïde a un intérêt national. C'est une œuvre d'Etat. On ne saurait, sans danger, laisser aux municipalités le droit souverain de veiller à cet assainissement.

2° Les conditions de la propagation de la fièvre typhoïde, les moyens de s'y opposer sont mainte-

nant assez bien connus, pour que l'on puisse enrayer d'une façon efficace le développement d'une maladie, qui tous les ans fait 1.300 victimes dans l'armée, environ 20.000 dans la population civile, et menace de compromettre la défense nationale. »

On voit ainsi que l'action de l'autorité résulterait de la connaissance assurée des moyens. C'est la même raison qui a réussi à entraîner la jurisprudence à des violations catégoriques du droit de propriété.

Elle est certainement assez puissante pour pousser le législateur, auquel le soin en est confié, à permettre quelques atteintes à la liberté individuelle ou du domicile.

Elle apporte d'ailleurs une notion très claire dans toutes les réformes proposées d'hygiène publique. Et il est bon d'examiner les données des connaissances scientifiques pour se rendre compte de quels pouvoirs nouveaux l'administration supérieure se trouverait dotée.

La prophylaxie vise (1) « les maladies susceptibles d'atteindre simultanément un grand nombre d'individus par l'action d'une influence commune endémique ou épidémique ».

Cette définition met nettement à découvert l'in-

(1) Bédoin. *Précis d'hygiène publique*.

tention de ne pas s'arrêter aux épidémies, mais de s'attaquer pour les prévenir à tout malade atteint d'une maladie susceptible de se communiquer à d'autres.

Dès le début, on trouve donc une analogie avec la loi sur les épizooties qui impose à l'autorité d'exercer sa surveillance en tout temps et sitôt les premiers symptômes.

Le procédé initial d'ailleurs, est naturellement le même; c'est la détermination légale, après avis de l'Académie de médecine, des maladies transmissibles et l'obligation à leur déclaration. Le principe est en vigueur depuis la loi du 30 novembre 1892 (1).

(1) La liste des maladies épidémiques établie par l'arrêté ministériel du 30 novembre 1892, sont :

- 1^o La fièvre typhoïde ;
- 2^o Le typhus exanthématique ;
- 3^o La variole et la varioloïde ;
- 4^o La scarlatine ;
- 5^o La diphtérie (croup et angine couenneuse) ;
- 6^o La suette miliaire ;
- 7^o Le choléra et les maladies cholériformes ;
- 8^o La peste ;
- 9^o La fièvre jaune ;
- 10^o La dysenterie ;
- 11^o Les infections puerpérales, lorsque le secret au sujet de la grossesse n'aura pas été réclaté ;
- 12^o L'ophtalmie des nouveau-nés.

Sans doute, dit le Dr Henrot (1), « l'Académie peut se tromper, mais quelles sont les lois qui ont la prétention de représenter la vérité absolue et d'être immuables ? Si des maladies considérées comme non contagieuses sont reconnues plus tard comme transmissibles, ou si d'autres classées parmi les contagieuses sont reconnues comme non transmissibles, on fera comme pour toutes les autres lois, on ajoutera un article additionnel qui la mettra en parfaite harmonie avec la science ».

Toutefois, on peut considérer la science comme assez éclairée pour n'avoir pas à revenir fréquemment sur ses décisions.

M. Bédoin (2) donne une division succincte des maladies, qui est fort claire et qui fait entrevoir le moyen véritablement efficace de combattre chacune.

« Les maladies spécifiques (autres que les affections banales) sont subdivisées en trois classes : les contagieuses (fièvres éruptives), les infectieuses (fièvre typhoïde, choléra) et les miasmatiques (fièvre paludéenne, par exemple). Celles-ci, incapables de se communiquer d'homme à homme, sont dues à l'absorption d'un poison spécial encore mal connu biologiquement, le miasme tellurique

(1) Henrot. *Projet d'organisation de l'hygiène publique.*

(2) B. *Op. cit.*

ou palustre que dégagent notamment les sols marécageux. — Les maladies infectieuses sont celles dont l'évolution et la transmissibilité sont intimement liées à la présence de germes figurés vivants. On connaît, aujourd'hui, un certain nombre de microbes pathogènes : ceux de la fièvre typhoïde (microbe d'Eberth et Cornil), de la tuberculose (bacille de Koch), du charbon (bactéridie de Davaine). Quant aux affections contagieuses ou virulentes dont l'étiologie parasitaire n'a pas encore été démontrée, mais qui se communiquent réellement par contagion d'individu à individu, elles semblent avoir chacune un principe spécial, un virus susceptible de régénération spontanée au sein de notre organisme. Le type de ce virus est celui de la variole dont l'antidote est le vaccin. »

Il en résulte que les mesures prophylactiques à adopter sont applicables uniquement aux maladies contagieuses et infectieuses ; et qu'elles consistent dans : « 1^o la désinfection ; 2^o la vaccination (limitée exclusivement jusqu'ici à la préservation de la variole) ; 3^o l'isolement (1) ; 4^o la déclaration. »

(1) A New-York et dans les principales villes des États-Unis, on exige que tous les varioleux, riches ou pauvres, soient transférés dans des maisons de santé ou des hôpitaux spéciaux. La loi est obligatoire et a pour sanction des pénalités sévères et la responsabilité civile.

En Angleterre, où existe également la responsabilité civile,

Elles se recommandent par leur utilité publique et mettent d'ailleurs en jeu peu fréquemment l'intérêt privé, à moins que le malade ne meurt des conditions défectueuses du transport ou du traitement. Dans ce cas on pourrait emprunter à la loi sur les épizooties les principes de l'indemnité.

Toutes ces précautions ne sauraient évidemment pas être comprises dans la police municipale. Mais elles ne sont pas jugées suffisantes par tous les hygiénistes. A bien examiner les choses, ne voit-on pas qu'il faut aller combattre plus loin que dans la personne humaine les éléments organiques dont elle est victime. Ce sont les milieux mêmes où elle se tient qu'il est nécessaire de purifier. Par là s'ajouterait à la prophylaxie, le soin d'obtenir du bon air, de la bonne lumière, un bon sol et de la bonne eau. Cette seconde partie de la prophylaxie est très justement distinguée par M. Rochard de la première (1). Si l'on peut dire que les mesures ci-

mais où l'obligation d'isolement n'est encore édictée que pour les établissements de charité, hôpitaux... On voit dans les principales villes de petits hôpitaux parfaitement confortables, réservés exclusivement aux malades payants. Beaucoup de malades riches s'y font transporter pour soustraire leur famille aux dangers de la contagion.

En Hanovre et en Prusse, la loi oblige à mettre dans des maisons spéciales tous les citoyens atteints de variole. (Vidal. *Revue d'hygiène*, 1879.)

(1) Rochard. *Encyclopédie d'hygiène*, t. II.

tées primitivement sont « d'ordre administratif » ; les autres sont « d'ordre hygiénique ».

Nous laissons la parole à M. Rochard pour en donner la définition exacte :

« Les mesures administratives agissent, souvent aux dépens de la liberté individuelle, contre la propagation du germe morbide ; les mesures hygiéniques, elles ont pour but principal de rendre un individu, une localité, parfois un pays tout entier réfractaire à l'action de ce germe... La méthode de prophylaxie hygiénique par l'assainissement du pays menacé, par l'amélioration de toutes les conditions sociales de ses habitants, offre l'avantage immense d'inaugurer une ère de bien-être et de prospérité ; au lieu de limiter son influence prophylatique à une seule affection, chaque mesure de désinfection locale est une garantie contre toutes les autres. L'hygiène ne perd jamais une de ses conquêtes. »

Comme le dit M. Rochard, la prophylaxie d'ordre hygiénique inaugure une « ère de bien-être ». Et M. Trélat (1) s'en rend bien compte lorsqu'il expose « le seul appareil qui chauffe et aère simultanément et sainement un local habité. Je veux parler de la charmante installation qu'une large cheminée bien proportionnée procure à un intérieur confor-

(1) Trélat. *Salubrité*, p. 72.

tablement tapissé. Le foyer darde ses radiations calorifiques sur le matériel tandis que la gaine avale l'air souillé du local. Est-il rien de comparable au bien-être, à l'agrément, à la gaieté qui rayonnent avec la chaleur autour d'un puissant feu découvert dans une grande pièce où l'espace ne manque pas ? Avec les gaz de la combustion, sortent en profusion par la cheminée toutes les impuretés des respirations et des transpirations. »

Si on en juge par ces quelques mots, la prophylaxie d'ordre hygiénique n'est pas essentiellement rattachée à l'intérêt public. Elle comprend des solutions qui sont peut-être favorables à la santé, mais ne constituent pas, à la différence de la prophylaxie d'ordre administratif, des moyens directs de combattre les maladies.

Elle ne semble donc pas rentrer de plein droit dans les attributions de l'autorité administrative. Il y a tout au moins des distinctions à faire.

Lorsque nous avons étudié les applications de la police municipale à la santé publique, nous avons observé précisément qu'il était de principe qu'elle intervenait seulement pour les questions d'intérêt général et qu'elle était diminuée lorsque celles-ci comportaient plusieurs solutions.

Les choses ne paraissent en somme pas mal comprises de la sorte. Mais l'introduction de la loi de

1850 a éveillé de plus hautes ambitions. Et la police municipale pourrait bien en souffrir dans l'avenir.

CHAPITRE XI

LIMITATIONS QUI PEUVENT ETRE IMPOSÉES A LA POLICE SANITAIRE MUNICIPALE

On reproche surtout à l'autorité municipale, chargée actuellement de toutes les questions de salubrité qui n'ont pas un caractère public général, de n'offrir qu'une compétence médiocre et de jouir d'une indépendance trop absolue.

On n'en arrive pas cependant à demander la suppression de son rôle de police sanitaire. Il y a des procédés moins radicaux qui permettent encore d'améliorer les choses.

Il est possible, sans tenter l'aventure de les chercher parmi les projets de loi dont l'élaboration se poursuit, d'en observer quelques-uns dans les différents systèmes d'organisation municipale adoptés en France.

§ 1. — Limitation de compétence.

Il n'est pas possible de croire à la capacité de tous les maires de France. Cette opinion n'est pas une nouveauté. Dès 1793, Condorcet signalait cet inconvénient de la multiplicité des communes, une importante déconsidération de l'autorité municipale. Il observait dans son projet de constitution que cette division, pour ainsi dire infinitésimale, mettait un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre, ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fût exposé à ne pas trouver d'hommes capables de les exercer.

Il proposait de créer sous le titre de sections, des administrations municipales qui devaient comprendre plusieurs des anciennes paroisses.

Cette constitution, comme on sait, ne fut pas votée ; celle que la Convention adopta sur le rapport de Hérault de Séchelles maintenait toutes les municipalités. Le projet de Condorcet, disait-il, « serait une ingratitude envers la Révolution et un crime contre la liberté. L'idée de retrancher des municipalités n'a pu naître que dans la tête des aristocrates, d'où elle est tombée dans la tête des modérés ».

Le système fut repris en 1837 par le rapporteur de la loi municipale, M. Vivien : « Une loi uniforme place le législateur dans une rigoureuse

alternative. Il faut, ou qu'il restreigne les droits de tous en raison de l'inaptitude de quelques-uns, ce qui est une injustice, ou qu'il accorde à tous les droits dont quelques-uns sont incapables d'user, ce qui peut compromettre les intérêts généraux, et, comme ces derniers doivent toujours prévaloir, une organisation uniforme a pour résultat nécessaire de rendre impossible l'affranchissement de l'administration communale ».

La loi du 18 juillet 1837 ne tint aucun compte de ces observations. Et le système de Condorcet a été presque oublié depuis cette époque.

Sans doute la loi du 5 mai 1855 se sépare en une certaine mesure de l'uniformité dans la division administrative. Mais ce n'est pas, comme Condorcet et Vivien le souhaitaient, pour étendre les droits des pouvoirs locaux.

« Dans les communes chefs-lieux de département dont la population excède 40.000 âmes le préfet remplit les fonctions de préfet de police telles qu'elles sont réglées par les dispositions actuellement en vigueur de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII » (art. 50).

Cet article, s'il renonce au système de décentralisation, porte une autre marque intéressante, celle de définir, autant que possible, les fonctions de police municipale. Il dispose notamment en ce qui concerne la salubrité :

« Toutefois les maires des dites communes restent chargés, sous la surveillance du préfet et sans préjudice des attributions tant générales que spéciales qui leur sont conférées par la loi :

..... De tout ce qui a rapport au balayage, aux arrosements, à la salubrité des constructions privées; aux mesures propres à prévenir ou arrêter les accidents tels qu'épidémies; à l'inspection de la salubrité des denrées, boissons, comestibles et autres marchandises mises en vente publique. »

L'importance de cette délimitation des pouvoirs du maire a été mise en lumière par M. de Chabrol, dans un rapport fait en 1873 : « L'art. 50 de la loi du 5 mai 1855 nous a semblé la meilleure classification des objets qui doivent appartenir en propre à l'administration municipale. On ne saurait les lui enlever sans usurper sur ses droits; mais en même temps les partisans les plus décidés des libertés communales reconnaîtront que les attributions de police qui n'y sont pas comprises intéressent la sûreté publique et par conséquent ressortissent à l'État. »

Cette opinion que les fonctions de police de l'autorité municipale sont limitées à quelques objets pour lesquels sa compétence est spéciale, se confirme par le nombre toujours plus grand de lois qui y apportent des restrictions sévères, telle la loi de 1881 sur les épizooties,

Les cas graves ainsi écartés par des lois spéciales, il reste ceux que l'on réserve au magistrat municipal parce qu'il est lié par ses relations avec ses concitoyens, obligé à tenir compte des nécessités locales, des habitudes de tempérament des habitants, de la situation qu'il administre.

Les cas spécifiés par la loi des 16-24 août 1790, titre XI, art. 3, sont à peu près analogues à ceux de la loi de 1855, sauf la police des habitations. Ils peuvent se résumer ainsi dans les deux :

Police de la voie publique ;

Préservation des épidémies ;

Inspection de la vente des denrées.

Cette classification pourrait-elle être reprise de nos jours où, particulièrement en matière d'épidémie, des innovations importantes comme la déclaration des maladies, ont été introduites dans la loi ? Il semble bien au contraire que les fonctions de la police municipale soient susceptibles d'une détermination plus exacte.

En Angleterre, où les cas de réglementation municipales ont aussi énumérés limitativement, la classification est la suivante : nettoyage des rues, police des garnis, police de certaines industries malsaines, surveillance de la vente des denrées, détermination des conditions d'usage des abattoirs, police des cimetières.

Mais le droit français ne permet pas de com-

prendre ainsi le rôle de l'autorité municipale. Il faut mettre en dehors, la police des garnis et des cimetières, comme concernant la protection de la personne humaine ; et celle des établissements insalubres.

Il reste donc ce qui se rapporte au nettoyage des rues, à la vente de denrées, aux abattoirs. Ce sont en somme les fonctions de police que nous avons réunies plus haut sous le titre de : *Police du commerce des comestibles ; Police des choses publiques*.

Les prérogatives du maire ainsi limitées ont du moins ce caractère nettement municipal qui relève de la nécessité pour des pays différents d'organiser ces précautions de diverses façons ; les règlements de balayage, de vente de certains produits sont bien relatifs au genre de vie de chaque localité.

C'est vis-à-vis d'elles que l'on peut dire : « Le droit de police locale n'est pas une concession de la puissance publique, il a sa source dans cette règle du droit naturel qui autorise tous les individus et par conséquent les corporations d'habitants, qui relativement à la grande famille ne sont elles-mêmes que des individus, à veiller à leur conservation (1) ».

D'ailleurs la liberté laissée au maire dans les

(1) Vivien, discussion de la loi de 1837.

circonstances présentes n'offre pas un danger sérieux puisqu'elles sont toutes prévues d'une manière générale par le Code pénal.

Il en résulte un concours d'influences, entre la mission du juge de police et le pouvoir réglementaire du maire, qui permet à l'un de suppléer à l'inaction de l'autre, et à ce dernier de préciser, s'il est utile, les applications de la loi.

§ 2. — Limitation d'indépendance.

Lorsqu'on donne à l'autorité municipale des pouvoirs généraux, au lieu de les restreindre par exemple aux cas énoncés précédemment, on a lieu de craindre qu'elle ne commette la faute soit de s'abstenir soit de prescrire des mesures inutiles ou funestes.

Aussi le législateur actuel n'a-t-il pas manqué de prendre contre elle toutes les précautions qui peuvent se concilier avec le seul respect de son existence. Ce sont d'abord les pouvoirs de suspension et d'annulation dont jouit l'autorité supérieure. Elle exerce ensuite dans certaines circonstances un droit d'initiative qu'il est utile de rappeler.

Pour s'assurer de la portée de cette disposition de l'art. 99 il faut prendre connaissance du

droit antérieur et des travaux préparatoires.

Dans la discussion de la loi de 1837, Thiers observa qu'on avait fait un relevé des arrêtés municipaux et que si on le lisait « on verrait que le moyen âge n'a rien eu de plus barbare et que ces arrêtés étaient la féodalité ressuscitée ».

Malgré ces constatations la loi ne reconnut pas au préfet le droit de se substituer aux maires en prenant à leur place des arrêtés de police. L'article 15 lui permit seulement, comme l'art. 91 de la loi du 5 avril 1884, d'agir directement en cas d'abstention du maire pour assurer l'exécution d'une disposition précise de la loi.

Toutefois le préfet restait capable de prendre toute mesure intéressant le département. Les lois du 22 décembre 1789 et 8 janvier 1790 avaient en effet chargé les assemblées départementales de veiller au maintien de la salubrité publique, dans leur circonscription.

C'est ce que décide un arrêt de la chambre criminelle du 19 janvier 1856.

Les préfets peuvent, sans empiéter sur les attributions de l'autorité municipale, prescrire des mesures de sûreté générale et de sécurité publique par des règlements ou arrêtés directement émanés d'eux et applicables à toutes les communes de leurs départements. Ainsi est légal l'arrêté par lequel un préfet défend de faire dans les cours

des maisons de toutes les communes de son département aucun dépôt de fumier ou de tous autres objets de nature à répandre de mauvaises odeurs.

Mais le préfet n'a ce droit, que lorsqu'il s'agit des mesures intéressant la sûreté générale; notamment la disposition qui interdit de jeter dans les rues des immondices, résidus de ménage, et autres matières pouvant produire des exhalaisons nuisibles, est illégale; alors d'ailleurs que cette interdiction n'a pas pour objet ni de faire cesser ni de prévenir une épidémie (Cr. r., 14 décembre 1867.)

Une limitation aussi absolue laissait malheureusement sans solution les questions qui n'intéressaient qu'un petit groupe de communes. Il fallait éviter là, soit des conflits de décision, soit l'inaction d'une municipalité qui, sans avoir un intérêt direct, serait seule compétente territorialement.

C'est l'omission que semble réparer l'art. 99.

« Les pouvoirs qui appartiennent au maire en vertu de l'art. 91 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet à

l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultats »

Il est possible cependant de donner à cet article un sens plus étendu que le précédent, celui de confier à l'autorité préfectorale le droit d'enjoindre, dans les formes prescrites, des prescriptions de police municipale proprement dite intéressant une commune exclusivement.

Ceci peut résulter des travaux préparatoires. M. de Marcère avait ainsi expliqué l'article 99 : « Veuillez remarquer que dans une commune, il n'y a pas seulement les habitants de la commune, il y a les voyageurs qui s'y trouvent, il y a les personnes qui y séjournent momentanément pour l'habiter, il y a les étrangers qui s'y rencontrent. Tous au même titre que les habitants eux-mêmes ont droit à la sécurité et à la salubrité. Cette considération suffirait pour faire rattacher la police municipale à l'ordre général de l'État. »

Cette opinion n'est plus du tout dans la logique d'un système quelque peu décentralisateur. Si ce n'est pas la suppression radicale de l'autorité municipale, c'est sa conservation pour permettre à l'administration d'agir sous le couvert des pouvoirs locaux. Car la faculté pour le maire de prendre après réquisition telle mesure qu'il lui plaira est une prérogative à peu de chose près illusoire.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884 ne se rallie d'ailleurs pas à cette opinion. Elle suppose pour l'application de l'article 99 l'exemple de mares et étables qui seraient un foyer pestilentiel, non seulement pour la commune où elles sont situées, mais aussi pour les communes voisines.

Cette interprétation ministérielle a été vivement combattue par M. Durocq (1). « L'article 99, dit-il, consacre le triomphe définitif de cette idée d'après laquelle le maire exerce ses fonctions de police autant comme délégué du pouvoir central que comme chef de l'association communale. Les liens étroits de la police générale et de la police locale sont la raison d'être des efforts tentés. »

Ce système détruit presque jusqu'à sa base la prérogative de la police municipale.

La difficulté qui résulte de cette suppression est de trouver l'autorité qui doit exercer les fonctions du maire ; car ce n'est pas nécessairement le pouvoir central.

(1) Durocq, *Op. cit.*

CHAPITRE XII

COMPÉTENCE DES AUTORITÉS LOCALES DANS LES QUESTIONS SANITAIRES INTÉRESSANT LA PROPRIÉTÉ

La plus grosse difficulté à laquelle donne lieu la prophylaxie d'ordre hygiénique est la réglementation de la propriété.

L'exposé des motifs du projet de loi sur la santé publique, du 27 février 1892, mentionnait qu'il était nécessaire de donner une sanction plus efficace au pouvoir de police « en l'affranchissant des entraves de la loi du 13 avril 1850 et des difficultés résultant d'une interprétation trop étroite des art. 91, 97, 99 de la loi du 5 avril 1884 » et de donner autorité aux conseils d'hygiène afin de ne pas laisser à l'administration une influence prépondérante.

Le problème soulève deux questions. Il comprend en effet l'organisation :

1° D'une procédure spéciale d'assainissement public ;

2° D'une autorité particulièrement compétente.
C'est cette autorité qui doit attirer notre attention.

Nous avons vu les principes essentiels du respect de la propriété en étudiant la loi de 1850.

La faculté, que cette loi établit, d'enjoindre un travail déterminé d'assainissement, est une exception faite en faveur d'un cas spécialement urgent.

Ceux qui veulent l'étendre confondent l'esprit de la loi et il ne nous appartient pas de les suivre dans une conception nouvelle de la propriété et de ses charges.

Mais il faut retenir que par le rapprochement que l'on cherche à créer entre les pouvoirs généraux de police et ceux de la loi de 1850, on tend à la suppression, pour la police de la propriété, de l'autorité municipale représentée par le maire.

Sera-t-elle remplacée par l'autorité supérieure ?

La procédure d'assainissement entraînant à des indemnités et exemptions d'impôts est plus naturellement du ressort du conseil municipal. C'est en effet, dans la loi de 1850, le conseil municipal qui prend les déterminations après avoir consulté la commission spéciale nommée par lui.

Il serait donc très possible que la loi généralisât cette sorte d'institution qui a d'ailleurs l'avantage d'apporter une garantie sérieuse de compétence et de respecter dans la mesure du possible les nécessités locales.

Sans doute il existe bien des commissions administratives d'hygiène dans toute la France, par arrondissement et quelquefois par canton. Mais elles n'ont qu'une mission absolument facultative ; et cela n'est pas jugé suffisant.

N'y aurait-il pas intérêt, au lieu de mettre en opposition les conseils d'hygiène et les pouvoirs municipaux, à les rapprocher, à les fondre pour ainsi dire l'un dans l'autre, afin de s'éclairer mutuellement.

D'une part, il est quelquefois besoin d'une opinion étrangère pour concilier celles des hygiénistes qui ne s'accordent pas toujours.

Voici par exemple un rapport fait au comité consultatif sur la suppression de certains étangs (1).

« Sur ce point les médecins eux-mêmes étaient en désaccord.

M. le Docteur Massin n'a vu dans le hameau de la Ronche que des enfants roses, joufflus, respirant la santé, et s'il en a trouvé au lit, ils n'y étaient retenus que par des maladies aiguës.

M. le docteur Tètu au contraire déclare que tous les habitants et surtout les enfants ont le teint blafard et verdâtre, qu'ils sont amaigris, qu'ils ont la rate grosse et qu'en un mot ils présentent tous les signes de la cachexie paludéenne. »

(1) Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène de France, année 1879.

D'autre part, les tentatives des commissions d'hygiène doivent s'appuyer sur l'autorité des conseils élus.

M. Brouardel a dit devant le Sénat : « j'ai peur que l'on porte atteinte à la propriété, parce que le jour où des hygiénistes non compétents en matière de droit de propriété auraient touché à une cloison, un tolle général s'élèverait contre eux et nous ne pourrions plus rien faire. »

Des organisations sanitaires municipales existent d'ailleurs dans quelques villes. Ce sont les bureaux d'hygiène créés sur le modèle de celui de Bruxelles. Ils pourraient servir de bases aux créations prochaines. Leurs efforts portent en général sur quatre points :

- 1° Organisation du service médical de l'état-civil ;
- 2° Surveillance attentive de la salubrité des habitations ;
- 3° Signalement immédiat des cas d'affections contagieuses et application rapide des mesures prophylactiques ;
- 4° Surveillance médicale des écoles, qui porte à la fois sur les locaux affectés aux classes et la santé des élèves qui les fréquentent.

Leur rôle est assez varié, leur fonctionnement assez souple, leur autorité assez éclairée pour que l'on mette en eux quelque confiance.

En Suède, des commissions de ce genre composées de membres ayant des connaissances tech-

niques sont chargées de tout ce qui concerne l'hygiène et la salubrité publiques dans certains districts. La police municipale doit leur prêter aide. Elles peuvent faire comparaître devant elles, prononcer une amende en cas de défaut, ou requérir l'autorité. Si le chef de la police refuse d'exécuter les prescriptions comme contraires à une ordonnance publique, il en est référé à la Préfecture royale.

L'avantage de ces autorités, c'est d'être appropriées d'elles-mêmes aux nécessités et aux ressources de la localité.

Nous avons volontairement laissé de côté les questions concernant les ressources financières de la commune. Mais nous pouvons insister ici sur l'utilité d'une autorité locale pour déterminer les mesures d'assainissement à prendre.

Sans doute on ne saurait retirer aux pouvoirs publics le droit de réglementer l'hygiène d'une manière générale. Mais cela n'empêche pas, comme en Allemagne, de laisser aux pouvoirs inférieurs le soin de déterminer les diverses applications.

L'inconvénient pour un décret général, à réglementer d'une manière trop absolue les questions d'assainissement, s'est révélé dans l'application du décret du 10 mars 1894 pris en exécution de la loi du 12 juin 1893 sur les établissements industriels.

Le comité consultatif d'hygiène de France con-

cluait le 4 février 1895 à l'adoption de cette proposition additionnelle :

« Dans le cas où des circonstances spéciales ou des conditions locales ne permettraient pas l'application de ces dernières prescriptions (sur les cuvettes à siphon), l'industriel pourra en être dispensé par l'inspecteur divisionnaire qui en rendra compte au ministre. »

Le comité consultatif a rencontré la même difficulté à résoudre d'une manière absolue la suppression des puisards. « Ne voit-on pas nombre de villages indemnes de toute épidémie pendant de très longues périodes malgré l'aménagement le plus défectueux possible de leurs fumiers. Le paysan ne vit-il pas sain et robuste et ne donne-t-il pas un démenti permanent aux doctrines et aux prédictions des hygiénistes. A cela il y a à répondre que si la population rurale croît vigoureuse et exempte de maladies au milieu de la malpropreté, elle n'en est pas moins sous une menace permanente ; il suffit d'un germe apporté par un malade du dehors, une simple diarrhée typhoïque ou cholérique pour que cette étincelle allume un grand incendie à qui les détritus amassés dans le sol serviront d'aliments.

Il nous a semblé qu'il suffirait pour les campagnes d'inviter les maires à faire exécuter les règlements de police et respecter la voie publique

à la condition que les prescriptions appliquées aux villes soient rendues obligatoires dans tout village ou hameau dès qu'une épidémie typhoïque ou autre attribuable à la souillure du sol ou de l'eau, y serait signalée » (1).

La diversité des solutions d'hygiène s'expliquerait, non seulement par les différences des conditions locales, mais par les variations que présente l'explication des causes d'insalubrité.

Nous citerons cet exemple pris dans la discussion du projet de 1897.

« M. Berthelot : La moyenne des décès pour 1.000 habitants à Paris est de 20. Mais elle est seulement de 15 à 16 dans le 8^e arrondissement. Elle monte dans les arrondissements moins riches et moins hygiéniques jusqu'à 30 et atteint 35/1000 dans le 14^e arrondissement.

M. Buffet : M. Berthelot aurait dû nous apprendre si cette inégalité dans la mortalité ne tient qu'à l'habitation ou si elle ne tient pas plus souvent au régime de ceux qui l'habitent. »

Les raisons d'une organisation locale sont donc nombreuses.

Elle pourrait même, en dernier lieu, être consi-

(1) *Recueil des travaux du comité consultatif d'hygiène.*
Année 1885, rapport Richard.

dérée comme capable d'exercer, sous certaines garanties, l'inspection sanitaire dont le Sénat n'a pas voulu faire un service public.

CONCLUSION

Il était impossible au législateur de déterminer toutes les mesures que comprennent, dans une commune, le bon ordre, la sûreté et la salubrité.

Mais, s'il lui fallait laisser au maire une certaine latitude d'appréciation, cela ne l'obligeait pas à le dispenser du contrôle de l'autorité supérieure. Il pouvait la charger de réformer les mesures inopportunes. Le maire conservait encore de la sorte une prérogative, celle de décider en premier.

Le législateur l'a trouvée insuffisante. Il a interdit à l'autorité supérieure de jamais exercer par elle-même les fonctions de police municipale, parce qu'en réalité il est des circonstances dont l'autorité municipale est seule juge.

On a cherché, à plusieurs reprises, dans le siècle, à déterminer ces circonstances. Mais la dernière loi de 1884 y a renoncé, en donnant une définition très large des pouvoirs de police.

C'est par là que l'indépendance du maire est devenue inquiétante. On a pu facilement faire res-

sortir l'inconvénient que présentent son défaut de lumières et sa situation électorale. Fallait-il en conclure à l'improviste dans la même loi à l'extension du contrôle administratif ?

Il semble, au contraire, que l'on devrait revenir sur une détermination qui confond la nature même des institutions. La police municipale doit jouir d'une réelle indépendance. Mais elle peut être limitée dans son objet.

Une grosse question pour elle est d'assurer la salubrité dans les propriétés privées. Ce qu'on lui demande à ce sujet depuis la loi de 1850, ce n'est plus de se placer au point de vue de l'intérêt général de la commune, mais de ce qu'on appelle la santé publique.

Car, disait Disraeli, « La santé publique est le fondement où se reposent le bonheur du peuple et la puissance de l'État. Si la population reste stationnaire, si chaque année elle diminue en stature et en vigueur, la nation devra périr ; et c'est pourquoi j'estime que le souci de la santé publique est le premier devoir d'un homme d'État ».

On peut discuter sous ce rapport la compétence du maire, mais cependant s'efforcer de ne pas livrer à l'administration des pouvoirs exorbitants au nom de la santé publique.

Si l'on emploie tous les moyens de l'assurer cela

n'ira pas sans dépenses, comme le dit M. Monaud (1). Et l'État serait peut-être bien injuste en les faisant supporter sans réserve à des individus ou même à des communes. Il faut examiner la liberté dont jouit chacun et les ressources dont il dispose.

Cette considération financière s'ajoutant à celle de l'incompétence technique du maire semble appeler l'étude d'une commission municipale d'hygiène analogue à celle créée par la loi de 1850.

Nous croyons donc en somme que, si les lois peuvent chercher un organisme nouveau, elles n'ont pas, en respectant les principes de la législation, à étendre d'une manière générale l'action administrative.

Il est vrai que le législateur pourrait encore obtenir l'observation des prescriptions de l'hygiène en étendant les principes de la responsabilité civile.

C'est la conclusion du docteur Jules Pioger (2) :

« En nous révélant la façon de domestiquer les éléments, en nous dévoilant la genèse de nos maux et de nos misères, en nous apprenant à en chercher et à en combattre les causes, la science nous a

(1) *Pouvoir de l'administration en matière sanitaire.*

(2) *Revendications ouvrières en hygiène.*

montré que nous devons être notre propre Providence. »

Ces idées sont traduites un peu plus loin dans une forme plus concise et d'allure plus décidée, à l'usage du législateur.

« Art. I. — Nul n'a le droit de porter atteinte à la santé de son semblable.

« Art. II. — Toute atteinte à la santé entraîne une responsabilité en dommages-intérêts dont la compétence appartient aux autorités sanitaires. »

Vu : le Président,
PILLET.

Vu : Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. — <i>Idée générale sur le rôle de la police municipale en matière de salubrité.</i> . .	5
CHAPITRE II. — <i>Caractères généraux des règlements de l'autorité municipale</i>	14
§ 1. — Circonscription territoriale.	16
§ 2. — Caractères juridiques	18
CHAPITRE III. — <i>Légalité des règlements</i>	30
§ 1. — Pénalité légale	30
§ 2. — Matières légales.	34
§ 3. — Pouvoirs légaux.	36
§ 4. — Principes fondamentaux de la législation	39
CHAPITRE IV. — <i>Prescriptions atteignant la liberté individuelle.</i>	41

	Pages
CHAPITRE V. — <i>Prescriptions atteignant la liberté de domicile</i>	45
CHAPITRE VI. — <i>Prescriptions atteignant la liberté de la propriété</i>	47
§ 1. — Principes généraux.	47
§ 2. — Réglementation des choses à venir .	49
§ 3. — Réglementation des choses existantes.	58
§ 4. — Loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres.	67
§ 5. — Police des animaux	78
CHAPITRE VII. — <i>Prescriptions atteignant la liberté du commerce et de l'industrie.</i>	86
§ 1. — Principes généraux.	86
§ 2. — Mesures relatives à la salubrité des comestibles exposés en vente. . .	91
§ 3. — Mesures relatives à l'emploi de substances insalubres de leur nature .	99
CHAPITRE VIII. — <i>Police des choses publiques.</i>	104
Police des eaux.	104
Police de la voie publique	106
Réglementation des services publics.	115
CHAPITRE IX. — <i>Pouvoirs en temps d'épidémie</i>	118
CHAPITRE X. — <i>Théories d'hygiène publique.</i>	123
CHAPITRE XI. — <i>Limitations qui peuvent être imposées à la police sanitaire municipale. . .</i>	132
Limitation de compétence	133
Limitation d'indépendance.	138

TABLE DES MATIÈRES

157

Pages

CHAPITRE XII. — <i>Compétence des autorités locales dans les questions sanitaires intéressant la propriété</i>	143
CHAPITRE XIII. — <i>Conclusion</i>	151

Le Mans - Association Ouvrière (Maupoussin, Jobidon et C^{ie}.) 5, rue du Poro-Frie
